
UC-NRLF
$B 22 035

Het Referendum in Zwitserland.

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT,

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP

AAN DE UNIVERSITEIT TE AMSTERDAM,

OP GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

Dr. J. W. GUNNING,

Hoogleeraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde,

VOOR DE FACULTEIT TE VERDEDIGEN

op VRIJDAG, den 2den Maart 1888, des namiddags ten 3½ ure,

DOOR

Walraven Elias Johan van Balveren,

GEBOREN TE NIJMEGEN.



ARNHEM,
P. GOUDA QUINT.
1888.

Aangenaam is het mij hier de gelegenheid te vinden den Hoogleeraren der Rechtsgeleerde Faculteit, wier onderwijs ik gedurende eenige jaren mocht genieten, daarvoor openlijk mijne erkentelijkheid te betuigen.

Inzonderheid zij mijn dank gebracht aan den Hoogleeraar Mr. L. DE HARTOG, *voor de zeer gewaardeerde hulp en welwillendheid, mij betoond bij het samenstellen van dit proefschrift.*



Voor de samenstelling van dit Proefschrift is voornamelijk de volgende literatuur geraadpleegd:

Dr. J. C. BLUNTSCHLI. Geschichte der Schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart.

—— Allgemeine Staatslehre.

—— Politik als Wissenschaft.

TH. CURTI. Die Volksabstimmung in der Schweiz.

F. R. DARESTE. Les Constitutions Modernes. Recueil des Constitutions actuellement en vigueur.

FREEMAN. Comperative Politics.

Prof. Mr. L. DE HARTOG. Verzameling van Nederlandsche Staatsregelingen en Grondwetten.

JOH. ADOLPH HERZOG. Das Referendum in der Schweiz; *in* Deutsche Zeit- und Streit-Fragen. Jahrgang XIV, Heft 217.

Prof. Dr. HILTY, *te* Bern. Das Referendum im Schweizerischen Staatsrecht; *in* Archiv für Oeffentliches Recht Dl. II, *uitgegeven door* Dr. PAUL LABAND *en* Dr. FELIX STOERK.

Dr. H. VON HOLTZ. Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika; *in* Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart, *uitgegeven door* Dr. MARQUARDSEN, 4de *deel.*

A. LEBON. Das Staatsrecht der Französischen Republik; *in* Dr. MARQUARDSEN'S Handbuch, 4de *deel.*

JOHANN MEYER. Geschichte des Schweizerischen Bundesrechtes.

Dr. A. VON ORELLI. Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft; *in* Dr. MARQUARDSEN'S Handbuch, 4de *deel.*

Dr. E. D. PIJZEL. Democratische Proefnemingen, *in* De Gids van Januari 1887.

Dr. CARL RICHTER. Staats- und Gesellschafts-Recht der Französischen Revolution.

LOUIS TRIPIER. Les Constitutions Françaises depuis 1789 et les décrets du Gouvernement Provisoire de 1848, suivies de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique.

INHOUD.

HOOFDSTUK I.

---

§ 1. ALGEMEENE BESCHOUWINGEN OVER VOLKSSOUVEREINITEIT.

Het Referendum is een openbaring van den onmiddellijken volkswil, een echt democratische instelling, een feitelijke huldiging van het begrip van Volkssouvereiniteit. Deze openbaring van den onmiddellijken volkswil is niets nieuws op staatsrechtelijk gebied, men vindt haar reeds bij de Grieken, Romeinen en Germanen.

Nergens is ooit de Volkssouvereiniteit meer volkomen in praktijk gebracht dan in de Atheensche Republiek; in het tijdperk b.v. van den Peloponnesischen oorlog, werden daar alle belangrijke zaken door de Volksvergadering beslist. Tot deze Volksvergadering had ieder Atheensch burger, die den leeftijd van 20 jaar bereikt had, toegang en mocht er vrij het woord voeren en zijn stem uitbrengen. De Volksvergadering kwam er bijna iedere week bij elkâar. Bijna alle hooge Staatsambten werden door het lot aangewezen, en voor een beperkten tijd. Ieder burger kon aan deze loting deelne-

men, zoodat er volstrekt niet op geboorte, vermogen, ontwikkeling of geschiktheid gelet werd.

Indien wij nu de Atheensche Democratie met een onbevangen blik beschouwen, merken wij op dat er dan toch alléén groote dingen door tot stand gebracht werden, als bekwame en vaderlandslievende mannen, door hunnen invloed en voornamelijk door hun redenaarstalent, het volk wisten te boeien en mede te sleepen. Dientengevolge was de Atheensche Staat wel in naam een Democratie, doch in werkelijkheid was hij dan toch onder de heerschappij van zulk een uitstekend man; dit was dan ook het geval in de glansrijkste periode van de Atheensche Democratie, toen het volk naar de stem van een PERICLES luisterde. Dikwijls echter wisten gewetenlooze volksleiders door hun taal het volk te overreden, en maakten het alzoo dienstbaar aan hun zelfzuchtige plannen. In de Volksvergadering kreeg het volk ook licht een gevoel van onbegrensde macht en het liet zich dan gemakkelijk medesleepen tot willekeurige daden en onrechtvaardige maatregelen; want vele burgers lieten zich vervoeren door de redevoeringen van hunne leiders, die om indruk te maken, alle hartstochten van het volk opwekten, om voor maatregelen te stemmen, die zij, kalm zijnde, een oogenblik te voren nog verworpen zouden hebben. Ook werkt het gevoel van schaamte over een slechte daad over het algemeen bij de menschen minder, wanneer zij die daad in gemeenschap met velen verricht hebben.

Verder kunnen wij nog opmerken dat een Democratie, zooals die te Athene bestond, alleen goed kan werken in eenen kleinen staat, en daar waar de burgers tijd hebben om zich met staatszaken te bemoeien; te Athene werd n.l. het werk door de vele slaven verricht. Maar juist deze omstandigheid, n.l. het bestaan der sla-

vernij stempelt de democratische republieken, nu niet alleen die van Athene, maar van de oudheid over het algemeen, tot geheel iets anders dan wat de hedendaagsche wereld er onder zou verstaan. De belangrijke vraag, die thans op den bodem van vele staatkundige vraagstukken ligt, of, in hoeverre en op welke wijze, ook aan dat deel der bevolking, dat van het loon van zijn handenarbeid leven moet, maar niet altijd leven kan, eenige invloed op de openbare aangelegenheden geschonken moet worden, trad daar in gansch anderen vorm op. Handenarbeid was voor de slaven; en slaven waren van zelf als niet-burgers, bijna niet-menschen, van alle betrekking tot den Staat uitgesloten. Nu waren er voorzeker ook vele burgers, die niet altijd ruime bestaansmiddelen hadden; doch reeds hun hoedanigheid van burger maakte hen tot bevoorrechten; en de gezamenlijke burgers, de minder bemiddelde ingesloten, oefenden dan de heerschappij uit over den Staat, waarin zeker een gelijk getal zoo goed als rechtlooze wezens leefde.

Het is voorts niet onbekend, hoe de wil van een groot deel der onbemiddelde burgers geleverd werd. De verschijning in de Volksvergaderingen werd langzamerhand betaalde arbeid; en de staatslieden, of die daarvoor zich uitgaven en hun rol speelden, die voor de meest gereede betaling zorgden of verhooging bewerkten, waren zeker van een groot stemmencijfer. Zoo verschenen honderden, die anders waren thuis gebleven; maar hun aanwezigheid schrikte tevens de bedaarden en ontwikkelden af, die vooruit konden voorzien, dat zij overstemd zouden worden.

En ging het te Rome in den laatsten tijd der republiek anders? Door beloften van bezit, van onderhoud, van genot en praalvertoon, werden de drommen der onbemiddelde burgers, die de stadswijken bewoonden, voor alle voorslagen van handige volksleiders gewonnen. De

alleenheerschappij der Imperatoren handhaafde de lokmiddelen der Democratie: panem et circenses.

De oude Democratieën gingen in den regel uit van het begrip der staatsalmacht: de staat was alles, de individuën leefden als 't ware enkel door en voor den staat, en men zocht den waarborg voor de vrijheid van allen uitsluitend in de staatkundige gelijkheid van allen, — n.l. die burgers waren.

Gedurende de middeleeuwen en de nieuwe geschiedenis tot de Fransche Revolutie, treft men geen Democratieën in Europa aan, dan alleen in de z.gen. Landsgemeinde-Kantons in Zwitserland.

Deze zeer kleine Kantons n.l. Uri, Schwijz, Unterwalden, Zug, Glarus, St. Gallen, Appenzell en het grootere Graubünden zijn dan ook de eenige voorbeelden van onmiddelijke Democratie en rechtstreeksche volksbemoeiing, die de schrijvers over Staatsrecht en Staatkunde in de 16de eeuw kunnen aanvoeren. Zoo schildert J.Bodin 1) de volksvergaderingen, die in de open lucht, op vrije terreinen, gehouden worden en waar ieder burger die de kinderschoenen ontwassen is, zijn stem uitbrengt door het opsteken van zijn hand. Maar, voegt hij er niet onhandig aan toe, deze volksstemming betreft gewoonlijk uitsluitend het verkiezen van den Raad en van het landsbestuur; en wat dit laatste betreft, zoo houdt zich het volk geregeld aan de candidaten, die door den aftredenden Ammann voor de drie hooge bestuursplaatsen (Ammann, Kanselier, Schatmeester) worden voorgedragen. Dit bestuurscollege en de Raad regeeren nu verder den Staat; alleen in hoogst buitengewone gevallen wordt binnenstijds een volksvergadering bijeengeroepen, en ook bij die gelegenheid loopt het volk,

1) Bodinus de R. P. l. II C. VI.

met uitzondering wellicht van Graubünden, aan den leiband der aanzienlijken.

De moderne Democratieën staan in onmiddellijk of middellijk verband met de groote Fransche omwenteling van het laatst der vorige eeuw; en onder de voorloopers en baanbrekers dier Revolutie neemt J. J. ROUSSEAU, burger van Genève, een voorname plaats in door zijn geschriften, o. a. door het Contrat Social.

In het Contrat Social ontwikkelde ROUSSEAU de leer, dat de totstandkoming van alle Staten berustte op een verdrag. Volgens dit verdrag gaf ieder individu zich zelf zonder eenig voorbehoud aan de gemeenschap over. ROUSSEAU drukte het vraagstuk, waarvan het Contrat Social de oplossing moest geven, alzoo uit:

«*Trouver une forme d'association qui défende et protége de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant*» (boek 1, hoofdstuk 6).

Het verdrag zelf omschreef hij met de volgende woorden:

«*Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout*» (ibid.).

Door dit verdrag waren de gezamenlijke burgers van den staat de Souverein; de regeering er van, hetzij een Koning aan het hoofd van den staat stond, hetzij een collectief bestuur de leiding der zaken had, bestond slechts zoolang de Souverein het wilde, want volgens ROUSSEAU kon de souvereiniteit niet afgestaan worden, men kon slechts de uitoefening er van overdragen, doch niet het recht er op. Eveneens waren volgens de theorie van ROUSSEAU de vertegenwoordigers slechts commissarissen van het

volk en was iedere wet, die het volk niet in persoon goedgekeurd had, nietig.

De Verdragstheorie heeft voornamelijk in den tijd van de Fransche Revolutie een grooten invloed gehad; met behulp er van werd de oude staatsvorm vernietigd en men trachtte haar als hoeksteen te gebruiken van het opnieuw op te trekken staatsgebouw. Geschiedkundig echter is de Verdragstheorie onbewijsbaar, want de geschiedenis kent geen enkel voorbeeld van de oorspronkelijke totstandkoming van eenen staat, door zulk een verdrag. En als theorie, die juist de vrijheid van allen moest bevorderen, werd zij het middel om de minderheid te onderdrukken, zoodra men tenminste den wil van de meerderheid als den algemeenen wil beschouwt. Men kan dan het argument tot de onderdrukking der minderheid, in de volgende woorden van ROUSSEAU vinden:

«*Afin que le pacte ne soit pas un vain formulaire, il renferme tacitement cet engagement, qui seul peut donner de la force aux autres, que quiconque refusera d'obéir à la volonté générale y sera contraint par tout le corps; ce qui ne signifie autre chose sinon qu'on le forcera d'être libre*» (boek 1, hoofdstuk 7).

Uit een juridisch oogpunt kan men tegen de Verdragstheorie het volgende aanvoeren: als eenige personen een verdrag sluiten, dan ontstaat er privaatrecht, geen staatsrecht; want wat aan de individuën als zoodanig toebehoort, is hun privaatvermogen en daarover kunnen zij vrij beschikken. Een politieken inhoud kunnen de verdragen slechts hebben, wanneer reeds het bestaan van een gemeenschap aangenomen wordt, die boven de individuën staat, want dit is geen privaateigendom der particulieren, doch eigendom van de gemeenschap.

Daar de verandering van de rechtsorde van den Staat er door overgelaten wordt aan de willekeur der burgers,

is de theorie van het Staatsverdrag ook zeer gevaarlijk, want de Staat wordt daardoor op zeer onzekere grondvesten geplaatst.

Wat nu verder dit uitgangspunt der Rousseausche Democratie aangaat: de verbinding eener ongestoorde individueele vrijheid met de gehoorzaamheid aan het staatsgezag tot het ware begrip der Volkssouvereiniteit, — dit is eenvoudig ondenkbaar. Het zou bereikbaar zijn, indien steeds en in alles alle leden van het volk over de staatsbelangen eensgezind waren, maar dit is feitelijk nooit geschied en nooit als onderstelling aan te nemen. Dat altijd de gevoelens der meerderheid den doorslag moeten geven, is een praktisch onvermijdelijke oplossing, maar waarom nu ook de individueele wil van velen zal moeten bukken voor den wil van die meerdere anderen, met het gevolg, dat de zegevierende wil te beschouwen is als de wil van het geheel. Zich aan de illusie over te geven alsof «*chacun obéissant à tous n'obéisse pourtant qu'à soi-même*», is al even onbegrijpelijk, als de grond die Rousseau voor het overwicht der meerderheid geeft, en die aldus geformuleerd is: «*Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale. Celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun, l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières. Mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale*» (boek II, hoofdstuk 4). Begrijpe wie het kan! De consequentie van het beginsel is ook te zien in die nieuwe Democratieën, die uitgaan van de individueele vrijheid van de personen op zichzelf, en die er zoo weinig mogelijk van zoeken af te geven aan de gemeenschap, n.l. zoo weinig mogelijk te gehoorzamen.

Hoe door de constitutie van 24 Juni 1793, getracht

is in de Fransche Republiek de ideeën van ROUSSEAU in toepassing te brengen, en waarom deze constitutie nooit in werking getreden is, zullen wij in § 3, van dit hoofdstuk trachten aan te toonen.

Dat een eenigszins zelfstandige vertegenwoordiging in ROUSSEAU's stelsel niet pastte, zagen wij reeds; het volk, d. i. eigenlijk de som van alle individuën, moet altijd vrij blijven in zijn wil. Toch heeft eensdeels de geschiedkundige ontwikkeling, ten anderen de territoriale uitgebreidheid deze rechtstreeksche, ongestoord voortstrevende heerschappij van den wil der volksleiders in den weg gestaan.

De nieuwe Democratieën zijn over het algemeen Representatieve Democratieën. Evenals de constitutioneele monarchie, het eerst in Engeland te constateeren is, zoo is de Representatieve Democratie in Noord-Amerika tot stand gekomen. Tot het ontstaan dezer Democratie werkten verschillende oorzaken mede, doch voornamelijk de uitgestrektheid van het grondgebied, hetwelk tezamenkoming aller burgers op bepaalde tijden bijna onmogelijk maakte, en ook het karakter der eerste volkplanters. Dit waren n.l. meerendeels in het begin der 17de eeuw, om hun geloof, uitgewekene Puriteinen, die hoewel zij zich niet kantten tegen de koninklijke en parlementaire Constitutie van het moederland, toch trachtten zich zooveel mogelijk te onttrekken aan het Engelsche opperbestuur. De kolonisten die zich later van uit Engeland in Noord-Amerika vestigden, kwamen veel minder uit een godsdienstig, dan wel uit een oeconomisch oogpunt, doch ook zij waren niet geneigd om zich te schikken naar de wetten van het moederland, hoewel door den staatsphilosoof LOCKE, in opdracht van den graaf SHAFTESBURY, een poging gedaan werd om in de kolonie Carolina een moderne aristocratische Con-

stitutie totstand te brengen, in het jaar 1669, die echter geheel mislukte, en in 1693 moest worden opgegeven. Zoo werd op het einde der 18de eeuw, tengevolge der afscheiding ook in de nieuwe koloniën de Representatieve Democratie ingevoerd.

In Frankrijk heeft men in de republikeinsche Constituties van 1793, 1795 en 1848, en later ook van af 1870 de Democratie, het uitvloeisel der nieuwe staatkundige en wijsgeerige theoriën, verbonden met het vertegenwoordigend stelsel, dat sinds lang als een voorrecht der Britsche politiek door MONTESQUIEU in het bijzonder was aangeprezen, en gaandeweg overal op het vasteland was ingevoerd. De trouwens geheel scheef voorgestelde volksregeering der zoo geliefde klassieke oudheid, werd geënt op de representatieve instelling, die, in den loop der middeleeuwen, zich in het Germaansche Europa hadden ontwikkeld.

Als men een vergelijking maakt tusschen de moderne Democratieën en de Oud-Helleensche, dan valt aanstonds in het oog, dat er een groot verschil tusschen beide bestaat. HERODOTUS legt den Pers OTANES de opmerking in den mond, dat 5 kenteekenen de toenmalige Democratie eigen waren:

1o. De rechtsgelijkheid van allen;

2o. De verwerping van iedere willekeurige macht;

3o. De bezetting der openbare ambten door het lot;

4o. De verantwoordelijkheid aan de ambten verbonden;

5o. De gemeenschappelijke beraadslaging en beslissing in de Volksvergadering.

Drie van deze kenteekenen zijn ook heden in het moderne staatsrecht erkend, zoowel in de constitutioneele monarchie als in de republiek, en, tengevolge van het verdwijnen der slavernij, zelfs in hoogere mate. De beide eigenaardige kenmerken van de antieke Democratie, het loten om de

ambten en de Volksvergaderingen, zijn niet in de nieuwe republiek aangenomen. Daar de moderne republieken niet meer, gelijk de oude met het begrip van stad samengevallen, is de Volksvergadering feitelijk onmogelijk geworden; en daar het hedendaagsche oeconomische leven zoowel als de uitbreiding der staatsbemoeiing, voor het openbare ambt voorbereiding en geheele toewijding vorderen, schijnt het loten om regeeringsplaatsen ons eenvoudig een ongerijmdheid toe. Ook hierin kan de rechtsgelijkheid niet steeds een feitelijke gelijkheid te voorschijn roepen.

De moderne republiek is een, door de keuze der uitstekendsten tot vertegenwoordigers van het volk, dus door aristocratische onderscheiding, gewijzigde of veredelde Democratie. De heerschappij wordt er ook aan het gezamenlijke volk toegeschreven, doch de uitoefening er van wordt aan de bekwaamste en beste mannen, als vertegenwoordigers van het volk, toevertrouwd. De uiting der onmiddelijke Volkssouvereiniteit komt intusschen bij de volgende aangelegenheden nog voornamelijk aan den dag:

1o. Bij de stemming over de grondwetten.

2o. Soms ook bij de stemming over andere wetten, hetzij in den positieven vorm van een sanctie, zooals het Referendum, of in den negatieven vorm van het Veto,

3o. Bij de keuze van leden voor het Wetgevend Lichaam.

De uitoefening van de hoogste staatsmacht wordt er gewoonlijk echter toevertrouwd aan groote representatieve vergaderingen, die gekozen zijn als vertegenwoordiging van het souvereine volk. Aan de eigenlijke regeering neemt het volk geen deel meer; deze wordt in de nieuwere Democratieën niet door het volk zelf, maar in naar van het volk, door de vertegenwoordigers, in opdracht er van uitgeoefend.

Wel beschouwd is het een onmogelijkheid om, zooals de maatschappij tegenwoordig ingericht is, het geheele volk aan de regeering te doen deelnemen, want de strijd om het bestaan neemt het grootste deel er van zoo geheel en al in beslag, dat het geen tijd overhoudt om zich op de hoogte te stellen van de regeeringszaken; en het raderwerk van het bestuur is in verloop van tijd zóo ingewikkeld geworden, dat zij, die deelnemen aan de regeering van een land, wel genoodzaakt zijn om zich geheel aan die taak te wijden, willen zij hun plicht goed vervullen. Dat men intusschen nu en dan in meerdere of mindere mate gepoogd heeft ook in de hedendaagsche staten het droombeeld van een onmiddelijke volksregeering te verwezenlijken of nabij te komen, daarvan zullen wij eenige voorbeelden in dit geschrift aanvoeren.

---

§ 2. KORT OVERZICHT VAN DE CONSTITUTIE DER VEREENIGDE STATEN VAN NOORD-AMERIKA.

Toen het Congres, dat op 10 Mei 1775 te Philadelphia bij elkaâr gekomen was, op 6 Juli 1776 de Engelsche koloniën, die nu het gewichtigste deel van de Vereenigde Staten vormen, onafhankelijk van het moederland had verklaard, ging het over tot het maken eener wettelijke regeling van zijn macht. De Grondwet die toen tot stand kwam, maakte de nieuwe republiek niet tot een Bondstaat maar tot een Statenbond.

Verschillende omstandigheden, o. a. dat alle Staten gelijkelijk vertegenwoordigd waren, ofschoon er toch een groot onderscheid tusschen hen bestond, wat grootte en bevolking betreft; dat er voor gewichtige besluiten de toestemming van minstens 9 Staten noodig was enz.; doch voornamelijk, dat de Bonds-Artikelen wel rechten aan het Congres toekenden, maar niet de macht om die rechten uit te oefenen, maakten dat men in de jeugdige republiek weldra tot de overtuiging kwam, dat de Unie in hare tegenwoordige organisatie niet levensvatbaar was. Reeds gedurende den oorlog en nog vóor dat de Bonds-Artikelen door alle Staten goedgekeurd waren, was men tot de overtuiging gekomen, dat men hervormingen in de Unie moest brengen.

In November 1780 kwamen er afgevaardigden van vijf Staten, waaronder New-York, te Hartford bij elkaâr. Het voornaamste doel dezer samenkomst was om te bewerken dat de finantiën der Unie beter geregeld zouden worden. Men was echter ook overtuigd dat men daar niet meê geholpen zou zijn. In de aanschrijving door de Hartford-Conventie aan de Staten gericht, stond o. a. «*De macht om dwang uit te oefenen is de eerste voorwaarde van iedere regeering.*» Juist deze macht nu, om dwang uit te oefenen, miste het Congres geheel.

Deze bijeenkomst te Hartford had wel geen onmiddellijk gevolg, doch men had een vingerwijzing gegeven naar de goede richting, in welke de hervormingen geleid zouden moeten worden.

In Januari 1786, riep het Wetgevend Lichaam van Virginia de andere Staten op tot het houden van een Conventie te Annapolis, om in overweging te nemen in hoeverre eenheid noodig was bij de regeling van hun handelsbetrekkingen, en om hieromtrent voorstellen te doen. Deze Conventie, die in September bij elkaâr kwam, werd slechts door afgevaardigden van vijf Staten bezocht. Ten deele wegens deze geringe opkomst, en ten deele omdat men zich niets goeds voorstelde van het uitkiezen van een enkel, zij het ook nog zoo gewichtig, punt van hervorming, besloten de afgevaardigden hun opdracht onuitgevoerd te laten en deden zij het voorstel van een algemeene Conventie, om den staat van zaken der Vereenigde Staten in overweging te nemen, en om te onderzoeken wat er geschieden moest, opdat de inrichting der Bondsregeering voldoen zou aan de behoefte der Unie. Het Wetgevend Lichaam van New-York nam dit voorstel over en op voordracht van zijn afgevaardigden beval het Congres in Februari 1787 het houden van een Conventie te Philadelphia

aan, om de Bonds-Artikelen te herzien. Alle Staten, behalve Rhode-Island, gaven gehoor aan deze oproeping, en op 14 Mei 1787 kwam de Conventie te Philadelphia te zamen. Eerst op 25 Mei was er een voldoend aantal Staten (7) vertegenwoordigd, om aan het werk te kunnen gaan, en nu werd GEORGES WASHINGTON tot Voorzitter gekozen. Den intusschen verloopen tijd had men echter niet ongebruikt doen voorbijgaan; de afgevaardigden van Virginia n.l. aan wier hoofd officieel EDMUND RANDOLPH stond, doch wier leider eigenlijk JAMES MADISON was, waren onder elkaâr overeengekomen, dat men zich niet tevreden kon stellen met een verbetering der Bonds-Artikelen, maar dat men de gebreken der Constitutie grondig moest onderzoeken en haar een geheele omwerking moest doen ondergaan. De grondbeginselen, volgens welke die omwerking zou moeten plaats hebben, waren schriftelijk vastgesteld, om door RANDOLPH aan de Conventie voorgesteld te worden, opdat men een vasten grondslag zou hebben bij de beraadslagingen. Dat dit initiatief van Virginia uitging was van zeer groot belang, want het was verreweg de machtigste en invloedrijkste Staat van de Unie.

Niettegenstaande groote bezwaren, die deels voortsproten uit den geringen ijver, dien sommige Staten aan den dag legden, om afgevaardigden naar de Conventie te zenden, — Rhode-Island zond in het geheel geen afgevaardigden, — deels daaruit voortkwamen, dat de resolutie van het Congres aan de Conventie een veel geringere opdracht gegeven had dan tot bereiking van het beoogde doel gevorderd werd, terwijl ook vele afgevaardigden instructies hadden, die geheel overeenstemden met de resolutie van het Congres, was de meerderheid der afgevaardigden echter van oordeel, dat de Conventie zich hierdoor niet mocht laten binden, indien zij overtuigd was dat haar

doel binnen de door deze resolutie en door hare mandaten gestelde grenzen niet te bereiken was. De Conventie toog nu aan het werk om het ontwerp van een nieuwe Constitutie te vormen, die aan de Unie levensvatbaarheid zou geven, terwijl zij slechts in zooverre acht sloeg op de Bonds-Artikelen, als haar ervaring haar geleerd had, dat die aan de zaak niet in den weg stonden.

De grootste moeilijkheden bij de samenstelling van het ontwerp kwamen voort uit de bijzondere belangen der slavenhouders in de Zuidelijke Staten, en uit het groote verschil van uitgestrektheid en bevolking der Staten. Wat de slaven betreft, sloten de afgevaardigden van de Noordelijke Staten een compromis met de tegenpartij, daar deze verklaarde, dat hunne Staten nooit een Constitutie zouden aannemen, die zich tegen hun belangen, op dit voor hen zoo gewichtige punt, zou aankanten. Men bepaalde n.l. wat de vertegenwoordiging betreft, dat iedere vijf slaven gelijk drie vrije menschen zouden gerekend worden, en van den anderen kant gaven de Slaven-Staten toe, dat de directe belasting volgens de vertegenwoordiging zou berekend worden.

De vraag hoe men met de slaven zou doen, ten opzichte van de vertegenwoordiging, had de voorwaarde vooropgesteld, dat men zich niet meer zou houden aan de bepaling der Bonds-Artikelen, dat iedere Staat een gelijke stem in de Bondsregeering zou hebben; hierdoor echter hield de Unie op een Statenbond te zijn en was feitelijk in een Bondstaat veranderd. Deze quaestie van de vertegenwoordiging gaf nu aanleiding tot groote wrijving van de belangen der verschillende Staten. De kleine Staten behielden het liefst de bestaande toestanden en de groote wilden de hervorming zoo ingrijpend mogelijk maken. De kleine Staten vreesden n.l. op den duur geheel onder den invloed der groote te komen, indien de constitu-

eerende Staten niet meer als zoodanig, maar naar gelang van hun bevolkingscijfer in de Bondsregeering zouden vertegenwoordigd worden; de groote Staten van hunnen kant, wilden niet, dat gelijk op het oogenblik 10, 20 of 100 hunner burgers, wat betreft de bondsaangelegenheden, slechts evenveel zouden beduiden als één burger in de kleine Staten. Om aan deze moeilijkheden nu een einde te maken, sloot men een compromis tusschen de uiteenloopende belangen; men droeg n.l. de wetgevende macht op aan twee Huizen, van welke het eene, volgens de vorderingen der groote Staten, op den grondslag van het democratisch principe van het bevolkingscijfer samengesteld was, terwijl in het andere de Staten als zoodanig vertegenwoordigd waren.

Door de instelling dier beide Huizen, die gezamenlijk het Congres genoemd worden, had men een wetgevende macht ingesteld, want het Congres zou geen besluiten meer nemen, die aan de Staten gericht waren, maar wetten vaststellen voor het volk der Vereenigde Staten.

Men stelde in het ontwerp een zelfstandige wetgevende macht, een zelfstandige uitvoerende en administratieve macht en een zelfstandige rechterlijke macht in voor het Bond; dit was bijgevolg een Bondsregeering in den vollen zin des woords, en hierdoor had men dan ook de Constitutie geheel en al omgewerkt. Deze Bondsmachten die gezamelijk de Bondsregeering zouden uitmaken, hadden nu ook niet alleen rechten, maar zij kregen ook de macht om die rechten uit te oefenen. Ten opzichte van alle aangelegenheden die onder het ressort gebracht waren van het Bondsbestuur, zou de volgens de Constitutie, tot uitdrukking gebrachte politieke wil van het algemeen gesteld worden boven den wil der samenstellende deelen.

Hoewel strijdig met de Bonds-Artikelen, die voor iedere verandering der Constitutie de toestemming van alle

Staten vorderde, waagde de Conventie het toch, in haar ontwerp van geheele omwerking der Unie, de bepaling op te nemen, dat de nieuwe Constitutie in werking zou treden, zoodra zij door negen Staten aangenomen zou zijn. Indien vier of minder der dertien Staten de goedkeuring weigerden, zouden zij hierdoor van zelf uit de Unie treden.

Op 21 Juni 1788 keurde New-Hampshire als 9de Staat de Constitutie goed. Nu bevonden zich echter onder de Staten, die haar nog niet aangenomen hadden, Virginia en New-York. In Virginia waren de meeningen zeer verdeeld en hoewel het niet te vreezen was, dat men de Constitutie onvoorwaardelijk zou verwerpen, bestond er toch veel kans, dat men de voorwaarde zou stellen, dat bepaalde amendementen er op door de overige Staten zouden worden aangenomen. Bij de stemming hierover werd de oppositie slechts door een meerderheid van 8 stemmen geslagen en werd daarop met 89 tegen 79 stemmen tot de eenvoudige aanneming besloten.

In New-York, dat toen nog wel niet de voornaamste Staat was, doch dat door zijn ligging de Unie in twee deelen zou splitsen, indien het er niet toe bijtrad, en welks toetreden dus een levensquaestie voor de Unie kon heeten, wilde de oppositie dan alleen de Constitutie goedkeuren, indien de Staat het recht behield, om zijn toetreding tot de Unie te herroepen, voor het geval de overige Staten de door hem voorgestelde amendementen niet goedkeurden.

Op 25 Juli 1788 werd echter met eene meerderheid van 5 stemmen door de Conventie, die benoemd was om over de Constitutie te stemmen, tot eenvoudige aanneming besloten, nadat men eenstemmig bepaald had de andere Staten op te roepen tot het houden eener nieuwe Conventie, om te beslissen over de voorgestelde amendementen.

Op 4 Maart 1789 aanvaardde de nieuwe Bondsregeering haar functies, echter keurde Noord-Carolina de Constitutie eerst goed op 21 November 1789 en Rhode Island wachtte hiermeê tot op 29 Mei 1790. Hoewel de aanneming der Constitutie ook in sommige Staten met moeilijkheden mocht te kampen gehad hebben, was ze echter in geen enkelen Staat door eenigen dwang van buiten opgedrongen. Het ontwerp der Constitutie was niet door de Conventie van Philadelphia aan de Wetgevende Lichamen der Staten ter goedkeuring voorgelegd, maar zij had hen verzocht om de beslissing aan tot dat doel te benoemen Conventies over te laten; en in overeenstemming met dat verzoek was dit in alle Staten geschied, en daardoor waren de Staten niet door hunne regeeringen gebonden geworden aan de nieuwe Constitutie, maar het volk had haar door zijn, tot dat doel gekozene vertegenwoordigers, goedgekeurd.

Hoewel de Constitutie door alle Staten onvoorwaardelijk aangenomen was, waren er toch eenige leemten, die op den duur door amendementen aangevuld werden. Dit aantal amendementen is tot nu toe tot 15 gestegen. De drie laatste amendementen zijn door den burgeroorlog tot stand gekomen en hebben betrekking op verschillende vraagstukken samenhangende met het herstel der vaneengescheurde Unie en het stemrecht der kleurlingen en vroegere slaven.

Nu zullen wij in korte woorden de Constitutie der Vereenigde Staten schetsen.

Ten eerste kunnen wij opmerken, dat volgens de letter der Constitutie aan het volk der Vereenigde Staten nergens een onmiddelijk aandeel aan de regeering gegeven is; alle macht wordt uitgeoefend in opdracht van het volk, door middelijk of onmiddelijk door hen gekozene ambtenaren en vertegenwoordigers.

Zooals wij reeds gezien hebben, wordt de wetgevende macht uitgeoefend door het Congres, dat uit twee Huizen bestaat, n.l. den Senaat en het Representanten-Huis.

De leden van het Representanten-Huis worden voor twee jaren gekozen door de burgerij van de verschillende Staten, zoodanig dat in iederen Staat de kiezers dezelfde hoedanigheden bezitten, die vereischt worden voor de kiezers van den talrijksten tak van het Wetgevend Lichaam van dien Staat (2 al. 2 Sect. van art. 1). Hieruit blijkt eerstens, dat de Constitutie geen algemeen stemrecht bedoelt; en verder dat het van de wetten op dit punt in de verschillende Staten afhangt, en dus niet hetzelfde in de geheele Unie is of althans behoeft te zijn. Door de, wegens den burgeroorlog, aangenomen amendementen, is er echter een veel grootere gelijkheid op dit punt, ingevoerd. De 2de Sectie van het 14de amendement bepaalt n.l. dat de Staten in verhouding tot het gezamenlijke getal hunner inwoners, uitgezonderd de niet belaste Indianen, in het Representanten-Huis vertegenwoordigd zullen worden, doch voorzoover bij verkiezingen van kiezers voor de keuze van den President of Vice-President, van Representanten in het Congres, van ambtenaren van de uitvoerende of rechterlijke macht van een Staat of van leden van de wetgevende macht van denzelve, aan mannelijke inwoners die den leeftijd van 21 jaar bereikt hebben en burgers der Vereenigde Staten zijn, het kiesrecht onthouden of op eenige wijze verkort wordt, (behalve wegens deelneming aan oproer of wegens een ander misdrijf) zal het aantal van hen, die aldus in hun verkiezingsrecht verkort zijn of wien het geheel onthouden is, afgetrokken worden van het aantal burgers, die den leeftijd van 21 jaar bereikt hebben. De Staten hebben hierdoor het recht niet verloren om

het stemrecht vrijelijk te regelen, doch door deze sectie van het 14de amendement wordt toch een groote invloed uitgeoefend ten gunste van het algemeen stemrecht, want iedere beperking van stemrecht heeft een vermindering van vertegenwoordiging in het Representanten-Huis tengevolge.

Het 15de amendement bepaalt, dat het stemrecht aan de burgers der Vereenigde Staten, noch door de Vereenigde Staten, noch door een afzonderlijken Staat, wegens ras, kleur, of vroegere slavernij onthouden zal worden.

Het aantal leden van het Representanten-Huis is niet door de Constitutie vastgesteld, zij bepaalt alleen dat er iedere 10 jaren een volkstelling moet plaats hebben, en dat het aantal Representanten éen op de 30000 inwoners niet mag overschrijden, en dat iedere Staat, minstens éen Representant moet hebben. De basis der vertegenwoordiging is naar aanleiding van de volkstellingen meermalen door de wet veranderd. Na de eerste volkstelling werd ze op éen op de 33000 vastgesteld, nu is ze op éen op de 154.325 vastgesteld, en het aantal leden is van 65 tot op 325 toegenomen, waarbij nog een afgevaardigde van ieder der 8 Territoriën komt.

Het Representanten-Huis wordt steeds in zijn geheel vernieuwd; slechts wanneer er vacatures plaats hebben, moet de uitvoerende macht van den betreffenden Staat nieuwe verkiezingen uitschrijven om die te vervullen. Het zittings-tijdperk van twee jaren is een absolute voor het geheele Huis; een ontbinding van het Congres kent de Constitutie niet. Men telt in de geschiedenis der Unie volgens Congressen en met een nieuw Representanten-Huis treedt een nieuw Congres in het leven.

De Senatoren worden door de Wetgevende Lichamen der Staten verkozen voor 6 jaren. Indien er

een vacature voorkomt, dan is de uitvoerende macht van den betreffenden staat bevoegd, hen voorloopig door een benoeming aan te vullen, als het Wetgevend Lichaam op dat oogenblik niet vergaderd is; zoodra het Wetgevend Lichaam weder bij elkaâr is, gaat het tot een nieuwe verkiezing over, doch niet voor 6 jaren, maar voor den nog niet afgeloopen tijd van het opengevallen mandaat. Dit heeft zijn grond hierin, dat de Senaat nooit aan een geheele vernieuwing onderworpen is; met den afloop van ieder Congres treedt een derde der leden af.

Volgens de Constitutie bestaat er geen recht van instructie van de Wetgevende Lichamen aan de Senatoren, ofschoon intusschen de Wetgevende Lichamen zeer dikwijls aan de Senatoren, in den vorm van resoluties, instructies gegeven hebben, zelfs zonder er acht op te slaan, dat deze door vroegere Wetgevende Lichamen gekozen waren, en de Senatoren hebben dit dikwijls als een recht van de Wetgevende Lichamen erkend; doch hoe het ook zij, is het echter in strijd met de Constitutie. Indien de Wetgevende Lichamen een recht van instructie hadden, zouden zij ook het recht moeten hebben, om aan een ongehoorzamen Senator zijn mandaat te ontnemen; de Constitutie echter stelt dit mandaat op 6 jaren en de Wetgevende Lichamen kunnen het niet verkorten of verlengen. Daar in alle Staten het eene Huis van het Wetgevend Lichaam minstens alle twee jaar vernieuwd wordt, kan gedurende den mandaatsduur van een Senator de meerderheid meermalen omslaan van de eene partij naar de andere, zoodat het gebeuren kan, dat, daar de beide Senatoren van iederen Staat door verschillende Wetgevende Lichamen gekozen worden, en daar in al. 1 Sect. 3, van art. 1 staat, dat iedere Senator een stem zal hebben, de stem van

den eenen Senator door die van den anderen, van denzelfden Staat, die tot een andere partij behoort, krachteloos gemaakt wordt. Het kan zelfs gebeuren, dat beide Senatoren van denzelfden Staat behooren tot een partij, die op het oogenblik de minderheid heeft in het Wetgevend Lichaam er van. Men kan daarom ook niet onbeperkt zeggen, dat de Senaat het Staten-Huis van het Congres is; er worden daarin geen stemmen van Staten uitgebracht, maar iedere Senator stemt naar eigene overtuiging en op eigene verantwoording.

Er bestaat volgens de Constitutie geen onderscheid in het staatsrechtelijk karakter van den Senaat en het Representanten-Huis. De functies der beide Huizen zijn echter niet gelijk, de wijze van verkiezing en de zittingsduur zijn verschillend, en in den Senaat worden de Staten op gelijke wijze vertegenwoordigd, terwijl zij in het Representanten-Huis naar het aantal hunner bevolking vertegenwoordigd zijn; maar de bevoegdheden zijn volgens de Constitutie dezelfde in de beide Huizen van het Congres. Het Representanten-Huis kiest zijn eigen Voorzitter, *Speaker* genaamd, terwijl de Vice-President der Vereenigde Staten, van rechtswege Voorzitter van den Senaat is.

De uitvoerende macht wordt door den President der Vereenigde Staten uitgeoefend. De Vice-President heeft geen aandeel aan de uitvoerende macht; hij is, zoolang de President in functie is, slechts president van den Senaat. In geval dat de President afstand doet van zijn ambt of komt te overlijden of op eenige wijze buiten staat geraakt zijn ambt waar te nemen, gaat zijn functie op den Vice-President over en het Congres kan zelfs door een wet maatregelen nemen om in het geval te voorzien, dat de President en de Vice-President beiden tijdelijk belet zijn om hun ambt

waar te nemen, door een ambtenaar aan te wijzen, die dan het Presidentschap waarneemt, en deze ambtenaar zal dan die functie bekleeden totdat het beletsel heeft opgehouden, of totdat er een nieuwe President gekozen is. (Art. 2 Sect. 1, al. 5.)

De President en de Vice-President worden beiden tegelijk voor 4 jaren gekozen en de vereischten om tot deze ambten gekozen te worden zijn gelijk, n.l. men moet geboren burger der Vereenigde Staten zijn, minstens 35 jaren oud zijn, en minstens gedurende 14 jaren zijn woonplaats in de Vereenigde Staten gehad hebben. De Presidents-keuze is een indirecte; de President wordt n.l. in de verschillende Staten door de daarvoor bepaald benoemde kiezers verkozen. De Constitutie bepaalt, dat iedere Staat zooveel kiezers zal hebben, als hij Senatoren en Representanten in het Congres heeft; hoe die kiezers benoemd moeten worden, wordt door de Constitutie geheel overgelaten aan de Wetgevende Lichamen der verschillende Staten, en dat nu tegenwoordig die kiezers in alle Staten door de kiesbevoegde burgers gekozen worden is, wat betreft de Bonds-Constitutie, een bloot toeval, want ieder Staat heeft nog heden het recht om ze door zijn Wetgevend Lichaam, of op eenige andere wijze te laten benoemen. Het Congres kan echter den tijd bepalen waarop de kiezers benoemd moeten worden, en den dag waarop zij zullen moeten stemmen, n.l. een dag die dezelfde zal zijn voor de geheele Unie. Het in 1803 voorgestelde 12de amendement, dat wijziging bracht in de keuze van den President en Vice-President, regelt het volgende: de kiezers komen in de verschillende Staten bij elkaâr, op de door de Wetgevende Lichamen bepaalde plaatsen. Zij moeten op verschillende stembriefjes stemmen voor den President en voor den Vice-President, vervolgens

maken zij afzonderlijke lijsten op van al de personen, die voor het eene of andere ambt stemmen bekomen hebben, daarop moeten zij die lijsten teekenen, legaliseeren en verzegeld aan het adres van den President van den Senaat, naar den zetel van het Bondsbestuur zenden. De President van den Senaat moet in tegenwoordigheid der beide Huizen deze lijsten openen en daarop moeten de stemmen geteld worden. Om gekozen te zijn is de meerderheid van stemmen van alle kiezers noodig. Indien geen der candidaten voor het Presidentschap zulk een meerderheid verworven heeft, dan moet het Representanten-Huis, uit de drie candidaten, die het grootst aantal stemmen verworven hebben, éen tot President kiezen. In dit geval stemt het Representanten-Huis volgens Staten, en iedere Staat heeft slechts éen stem; het kan dan een besluit nemen, wanneer een of meer leden van drie vierden der Staten aanwezig zijn, en voor een keuze is de meerderheid van alle Staten noodig.

Wanneer niemand de vereischte meerderheid van stemmen verkregen heeft voor het Vice-Presidentschap, dan moet de Senaat éen van de beide candidaten kiezen, die het hoogst aantal stemmen verkregen hebben; in dit geval heeft iedere Senator een stem; om een besluit te kunnen nemen is de aanwezigheid van twee derden en voor eene keuze de meerderheid van alle Senatoren vereischt.

Daar nu door de invoering van zoogenaamde Nationale Conventies, die geen wettelijk recht van bestaan hebben en waarin de verschillende partijen candidaten stellen voor het Presidentschap en Vice-Presidentschap, aan wier keuze de benoemde kiezers zich echter gebonden achten, het 12de amendement 1), dat de keuze door kiezers

1) Het genoemde 12de amendement heeft al. 2 sect. 1 van art. 2,

voorschrijft, een bloote vorm geworden is, schijnt de Presidents- en Vice-Presidentskeuze tegenwoordig een uitoefening der onmiddelijke Volkssouvereiniteit. Blijkens de beraadslagingen van de Philadelphia Conventie is het echter volstrekt niet de bedoeling geweest, om de verkiezingen door de burgers der Vereenigde Staten onmiddelijk te doen plaats hebben. Er gingen toen ook slechts weinige stemmen ten gunste hiervan op, en er scheen aanvankelijk meer kans, dat men de keuze zou opdragen aan de beide Huizen van het Congres. Dit laatste werd echter voornamelijk op grond van de vrees bestreden, dat het hoofd van de uitvoerende macht dan al te zeer afhankelijk zou worden van de wetgevende macht, vooral als men de herkiezing van denzelfden President niet wilde uitsluiten. Juist dit nu wilde de meerderheid niet, om den Staat niet opzettelijk te berooven van den dienst van ervaren mannen, wanneer zij misschien juist noodig waren. Daarom nu droeg men de keuze op aan de genoemde kiezers, die als het ware een Congres ad hoc moesten vormen. Hoe weinig de Conventie in 1787 het denkbeeld koesterde, dat de stemgerechtigde burgers of vooral hun afgevaardigden, in de hun toegekende bevoegdheid met gretigheid een recht der Volkssouvereiniteit zouden begroeten, blijkt uit de zorg, die men besteedde om de benoeming van eenen President en Vice-President te verzekeren, voor het geval dat het Kiescollege niet de vereischte meerderheid van stemmen op eenigen

dat oorspronkelijk de presidentskeuze regelde, slechts in eenige punten gewijzigd; oorspronkelijk werden er eenvoudig twee namen op hetzelfde stembriefje geplaatst. Die het grootste aantal stemmen op zich vereenigde was President en die het daaropvolgend grootst aantal stemmen verkreeg, was Vice-President, n.l. in beide gevallen, wanneer zij de volstrekte meerderheid van alle gezamenlijke uitgebrachte stemmen verkregen hadden.

candidaat had uitgebracht. Vrij algemeen twijfelde men n.l. aanvankelijk er aan, of de afgevaardigden tot het Kiescollege wel in genoegzamen getal zouden opkomen, of zij n.l. een lange reis en langdurige afwezigheid zouden overhebben voor de eer en de macht, die er in gelegen waren, den eersten ambtenaar der republiek aan te wijzen. Niettegenstaande in latere tijden de opkomst der leden van het Kiescollege, dank zij de snellere reisgelegenheden en de steeds toenemende belangstelling in de openbare zaak, wel weinig te wenschen overliet, niettegenstaande het kiezersvolk reeds bij en door de benoeming der speciale afgevaardigden, als het ware onmiddelijk zijn candidaten voor het Presidentschap en Vice-Presidentschap aanwijst, is het meermalen voorgekomen, dat tengevolge eener twijfelachtige stemming, het Congres zijn subsidiaire kiesbevoegdheid heeft moeten uitoefenen.

Als slotsom kunnen wij hier zeggen, dat, hoewel de verkiezingen van den President en den Vice-President tegenwoordig eigenlijk een uitoefening der onmiddelijke Volkssouvereiniteit is geworden, dit aanvankelijk niet bedoeld is, en het nu ook nog niet altijd geheel onbeperkt is.

Omtrent de wetgevende macht kunnen wij nog zeggen, dat beide Huizen het recht van Initiatief hebben, doch voor den Senaat bestaat er op dat punt een beperkende uitzondering, al. 1 sect. 7 van art. 1 luidt n.l. als volgt: «*Ieder bill, omtrent de heffing van belastingen, moet zijn oorsprong nemen in het* Representanten-Huis, *doch de* Senaat *kan er door middel van amendementen toe medewerken evenals bij andere bills*».

In den regel wordt een door de beide Huizen aangenomen wet door den President bekrachtigd; indien hij echter zich niet er mee vereenigt, zendt hij haar terug met zijne aanmerkingen, aan het Huis waar zij voorgesteld is geworden, door dit Huis worden de aanmerkin-

gen onveranderd opgeteekend in zijn Journaal en er zal opnieuw over de bill gediscuteerd worden. Als daarop de bill in de beide Huizen met een meerderheid van twee derden der leden wederom aangenomen wordt, is hij wet. Een bill die niet binnen de 10 dagen (de Zondagen uitgezonderd) door den President teruggezonden is, zal kracht van wet hebben, evenals of hij hem geteekend zou hebben, indien het Congres, tenminste niet door zich te verdagen, de terugzending er van afsnijdt, in welk geval de bill geen wet zal zijn (al. 2 sect. 5 art. 1).

De functie van den President bij de wetgeving is geen medewerking, doch slechts contrôle. De Constitutie legt den President echter verplichtingen op, die hem een indirecten invloed verschaffen op het doen van wetsvoorstellen in het Congres; in al. 1. sect. 3 van art. 2 staat nl., dat de President van tijd tot tijd aan het Congres een overzicht moet geven van den staat van de Unie, en de aandacht er van moet vestigen op de maatregelen, die hij voor noodzakelijk en passend zal oordeelen.

Art. 5 der Constitutie geeft twee verschillende wijzen aan om door middel van amendementen wijzigingen er in te brengen. Het initiatief er toe kan nl. van het Congres uitgaan, wanneer twee derden der leden van de beide Huizen de voorgestelde amendementen goedkeuren, of van de Staten, wanneer twee derden er van een verzoek in dien geest aan het Congres richten. De Staten kunnen echter zelve geen amendementen voorstellen, maar het Congres moet dan een Conventie tot dat doel bijeenroepen; dit heeft echter tot nu toe geen plaats gehad. In beide gevallen hebben de voorgestelde amendementen geen kracht van wet, vóordat zij door de Staten goedgekeurd zijn. Die goedkeuring kan naar verkiezing van het Congres plaats hebben, hetzij door de Wetge-

vende Lichamen der Staten, hetzij door Conventies, in ieder er van tot dit doel bijeengeroepen; in beide gevallen wordt een meerderheid van drie vierden van alle Staten vereischt, voor de aanneming van een amendement.

Uit dit overzicht van de Constitutie van de Vereenigde Staten zien wij dat het volk er noch Referendum, noch Veto, noch Initiatief heeft, dus dat er in de Unie op het punt van wetgeving geen onmiddellijke uitoefening der Volkssouvereiniteit bestaat. Wat de Presidentskeuze betreft hebben wij gezien, dat er volgens de Constitutie evenmin sprake is van openbaring van den directen volkswil.

---

§ 3. DE VOLKSSOUVEREINITEIT IN DE REPUBLIKEINSCHE FRANSCHE CONSTITUTIES.

De Constitutie van 24 Juni 1793.

Toen op 10 Augustus 1792, koning LODEWIJK XVI door de Assemblée Législative geschorst en gevangen gezet was, beriep deze vergadering een Nationale Conventie, met de opdracht, om haar oordeel uit te spreken over de middelen, die zij noodig achtte tot verzekering der Volkssouvereiniteit en der heerschappij van vrijheid en gelijkheid.

De door indirecte verkiezingen, met algemeen stemrecht, zonder census, gekozen Nationale Conventie kwam reeds 21 September 1792 tezamen en verklaarde zich onder het voorzitterschap van Pétion als geconstitueerd.

De werkzaamheden van deze Nationale Conventie bestaan in hoofdzaak uit de drie volgende Constituties, n.l.:

1°. de Constitutie van 24 Juni 1793.

2°. de Voorloopige Constitutie van het Revolutionaire Gouvernement.

3°. de Constitutie van het Directoire.

Nadat op 15 en 16 Februari 1793 CONDORCET aan de

Conventie een Constitutie voorgesteld had, die aan den eenen kant de uitdrukking der zuivere Democratie was, doch aan den anderen kant ook de grondstellingen der Girondepartij uitdrukte, en deze, na een levendige woordenwisseling en na den val der Gironde, verworpen was, werd aan Hérault de Séchelles, lid der Bergpartij, de samenstelling van een nieuwe Constitutie opgedragen. In de zitting van 10 Mei 1793 stelde hij nu de grondstellingen vast van de nieuwe Constitutie, in een groote redevoering waarin hij o. a. zeide: dat de regeling ingesteld was om den algemeenen wil geldend te maken, dat geen magistraat meer dan één betrekking moest bekleeden, dat de verschillende staatsmachten gesplitst moesten worden, en dat vooral de wetgevende macht van de uitvoerende moest gescheiden worden, en dat de uitvoerende macht wederom in verschillende deelen moest gesplitst worden.

Deze Constitutie, de Jakobijnsche genaamd, naar den naam van den groep der Conventie, die het werkzaamste deel genomen had aan de redactie er van, werd op 24 Juni 1793, door de Conventie aangenomen en vervolgens aan de stemming van het volk overgegeven, dat haar met 1,801,918 tegen 11,610 stemmen aannam. Zooals wij later zullen zien, kwam deze Jakobijnsche Constitutie nooit in werking.

In de Constitutie van 1793 werden de grondstellingen van ROUSSEAU omtrent de zuivere Democratie, zooals hij die in zijn Contrat Social heeft uitgedrukt, geheel en al in toepassing gebracht; het was kortom de theoretische vervulling van de ideeën, van welke de revolutie uitging.

In de volgende artikelen is de Volkssouvereiniteit uitgedrukt:

Art. 7. *Le peuple souverain est l'universalité des citoyens Français.*

Art. 8. *Il nomme immédiatement ses députés.*

Art. 9. *Il délègue à des électeurs le choix des administrateurs, des arbitres publics, des juges criminels et de cassation.*

Art. 10. *Il délibère sur les lois.*

Hierdoor werd o. a. het volgende gezegde van ROUSSEAU in zijn Contrat Social in vervulling gebracht:

«*La souverainité ne peut être representée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point: elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentans, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi*».

De souvereiniteit van het volk werd n.l. in de Grondvergaderingen uitgeoefend, die bestonden uit alle burgers die gedurende 8 maanden in ieder Kanton woonachtig geweest waren. Zij bestonden uit minstens 200, en op zijn hoogst 600 stemgerechtigde burgers.

Over het burgerrecht handelt art. 4.

Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt-un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard, tout étranger enfin qui sera jugé par le Corps Législatif avoir bien mérité de l'humanité, est admis à l'exercice des droits de citoyen Français.

De Grondvergaderingen vergaderden in het openbaar; de stemmingen geschiedden luid of door middel van de stembus.

De door de volksvertegenwoordiging aangenomen wetten werden gedrukt aan alle gemeenten der republiek

gezonden als: Loi Proposée. Veertig dagen na de toezending, indien niet in de helft der departementen plus één, het tiende deel der regelmatig gevormde Grondvergaderingen er tegen gereclameerd had, was het voorstel aangenomen en werd wet. Een aldus aangenomen voorstel werd wet in naam van het Fransche volk. Indien er tegen de voorgestelde wet gereclameerd werd, dan riep het Corps Législatif alle Grondvergaderingen ter beraadslaging op (art. 60).

De bevolking was de eenige basis der vertegenwoordiging; er was n.l. éen afgevaardigde op de 40000 inwoners. Iedere Grondvergadering, voortvloeiende uit een bevolking van 39000 à 40000 zielen, benoemde onmiddellijk een afgevaardigde. Deze benoeming geschiedde bij absolute meerderheid van stemmen. Ieder Franschman, die het burgerrecht had, was verkiesbaar. Iedere afgevaardigde behoorde aan de geheele natie. De nationale vertegenwoordiging werd Corps Législatif genoemd. De zittingstijd was voor één jaar.

Art. 32 luidde: *Le peuple Français s'assemble tous les ans, le 1 Mai, pour les élections;* en art. 33: *Il y procéde quelque soit le nombre des citoyens ayant droit d'y voter.*

De uitvoerende macht, opgedragen aan een Conseil Exécutif, samengesteld uit 24 leden, sproot ook voort uit de keuze van het tot Souverein verklaarde volk. Deze 24 leden werden op de volgende wijze gekozen: de Kiesvergadering (Assemblée Electorale) van ieder Departement benoemde een candidaat en het Corps Législatif koos uit de algemeene candidatenlijst de leden van het Conseil Exécutif. De leden er van werden, bij ieder zittingsjaar van het Corps Législatif, voor de helft vernieuwd, in de laatste maanden er van. Dit lichaam was belast met de uitvoering der wetten en de leiding van het bestuur, doch was in alles afhankelijk van het Corps

Législatif, en ook konden zij in geval van plichtsverzaking er door in staat van beschuldiging gesteld worden; art. 71 luidde n.l.: *Les membres du conseil, en cas de prévarication sont accusés par le Corps Législatif;* en art. 73: *Le Conseil est responsable de l'exécution des lois et des décrets, et des abus, qu'il ne dénonce pas.* Het Conseil benoemde, buiten zijn midden, de hoofdagenten van het algemeen bestuur der republiek; doch het Corps Législatif bepaalde het aantal en de functies dier agenten. Ook benoemde het de agenten voor buitenlandsche zaken, buiten haar midden.

De bovengenoemde Departementale Kiesvergaderingen (Assemblées Electorales) werden op de volgende wijze samengesteld: de in de Grondvergaderingen verzamelde burgers benoemden een kiezer op de 200 burgers, die al of niet tegenwoordig waren, twee van af 301 tot 500, drie van 501 tot 600. Deze Kiesvergaderingen vergaderden op dezelfde wijze als de Grondvergaderingen.

Al de bestuursbeambten werden door volkskeuze benoemd.

De Justitie werd uitgeoefend door rechters en gezworenen, die eveneens door het volk gekozen werden, niet uitgezonderd zelfs de leden van het Tribunal de Cassation.

Uit het hier gezegde blijkt, dat door de Constitutie van 1793 de Volkssouvereiniteit op de ondubbelzinnigste wijze werd toegepast, want alle staatsmachten werden middelijk of onmiddelijk door het volk gekozen.

Een groote fout dezer Constitutie was, dat men bij de verklaring van de rechten van den mensch, die er aan vooraf ging, verzuimd had te verklaren, waarin de gelijkheid van de burgers gelegen was; daardoor verviel de toepassing van het beginsel aan de willekeur der uitlegging van de partij, die de macht in handen had, en die partij was toen de Bergpartij, met ROBESPIERRE, ST. JUST en COUTHON aan het hoofd en daarachter stond de massa

van het onbeschaafde volk. ROBESPIERRE en zijn aanhang beschouwden den eigendom voornamelijk als een der grootste hinderpalen tot de gelijkheid en daar men inzag, dat het een onmogelijkheid was om dien af te schaffen, trachtte men de eigenaars te vernietigen. Doch daar ook de ontwikkeling de menschen onderscheidt, oordeelde men, dat men ook de meer ontwikkelden moest vernietigen. Wanneer nu én eigendom én ontwikkeling vernietigd zouden zijn, meende men, dat alleen de deugd zou heerschen en de ondeugd van zelf verdwijnen zou. De Constitutie van 24 Juni 1793 werd intusschen, als ongeschikt om dit doel te bereiken, geschorst, en de Conventie begon over een nieuwe Constitutie te beraadslagen, die voorloopig gelden zou tot de herstelling van den algemeenen vrede. Onder die omstandigheden kwam de Constitutie van 14 Frimaire van het jaar II tot stand (4 Dec. 1794).

Door deze Constitutie werd al de invloed van het volk op de regeering opgeheven ten bate van de Conventie en haar commissies: het Comité de Salut Public en het Comité de Sûreté Générale. Het is voldoende bekend tot welk vreeselijk schrikbewind deze voorloopige Constitutie van het Revolutionnaire Gouvernement aanleiding gaf, en hoe dit schrikbewind op 9 Thermidor van het Jaar II (30 Juli 1794) eindigde met den val van ROBESPIERRE, om er hier niet verder over te spreken.

Constitutie van het Directoire van 5 Fructidor van het jaar III (22 Augustus 1795).

Na den val van het schrikbewind maakte de Con-

ventie gebruik van den stand van zaken om de Utopieën van de Constitutie der Jakobijnen op te geven en om een Grondwet van 377 artikelen op te stellen, die op 5 Fructidor van jaar III (22 Augustus 1795) afgekondigd, bij de volksstemming met een meerderheid van 1,057,390 tegen 49,977 stemmen goedgekeurd werd, en op 27 October 1795 in werking trad.

Deze Constitutie wordt Constitution Directoriale genoemd, naar den naam Directoire, die bij deze staatsregeling aan de uitvoerende macht gegeven werd. De leden van de Conventie, die voornamelijk een werkzaam deel hadden aan de totstandkoming van deze Constitutie waren: Boissy d'Anglas, Daunou en Thibaudeau. Ook zij begon, even als haar voorgangster, met een verklaring van de rechten van den mensch, en stelde als grondslagen er van op den voorgrond de vrijheid en gelijkheid; doch men had nu ook den moed om beide te verklaren, n.l. in de volgende artikelen:

Art. 1. *Les droits de l'homme en société sont la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété.*

Art. 2. *La liberté consiste à pouvoir faire ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui.*

Art. 3. *L'égalité consiste en ce que la loi est la même pour tous, soit qu'elle protége, soit qu'elle punisse.*

Deze Constitutie noemde ook het bezit onder de menschenrechten op, en de gelijkheid werd dus meer een politieke, terwijl zij in de vorige Constitutie van de Conventie ook een sociale geweest was. Ook werden er benevens de rechten, ook de plichten van den mensch in genoemd. Minder streng democratisch dan haar voorgangsters, verliet zij het standpunt van Rousseau en helde meer over tot de leer van Montesquieu omtrent de scheiding der drie staatsmachten. De wetgevende macht berustte uitsluitend bij de volksvertegenwoordiging. Om deze ech-

ter aan den strijd der partijen te onttrekken, en de overijling in het nemen van een besluit tegen te gaan, werd zij in twee, door het volk op verschillende wijzen gekozen, Kamers verdeeld, n.l. in den Raad der Ouden en in den Raad der Vijfhonderd. Beide Raden werden, echter onder verschillende voorwaarden van verkiesbaarheid, door dezelfde Kiesvergaderingen gekozen. Alleen de Raad der Vijfhonderd had het recht van initiatief, terwijl de Raad der Ouden een wet slechts in haar geheel kon aannemen of verwerpen. Beide Raden werden jaarlijks voor een derde gedeelte vernieuwd.

De uitvoerende macht was opgedragen aan een Directoire van vijf leden, dat ieder jaar voor een vijfde deel vernieuwd werd door het Wetgevend Lichaam, en met dat Lichaam slechts door middel van schriftelijke boodschappen in verkeer kon komen.

De ministers waren gewone ambtenaren, die onder bevel van het Directoire stonden en geen ministerraad vormden.

Omtrent de openbaringen van het begrip der Volkssouvereiniteit in deze Constitutie kan men het volgende opmerken:

Artikel 2 luidde: *L'universalité des citoyens Français est le souverain.* Echter keerde men door ervaringen gerijpt terug op de grondstellingen van de Constituante: het volk oefende n.l. zijn souvereiniteit alleen uit in de Grondvergaderingen en Kiesvergaderingen.

Over het burgerrecht spreekt art. 8: *Tout homme né et résidant en France, qui âgé de vingt-un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son Canton, qui a demeuré depuis pendant une année sur le territoire de la Republique et qui paie une contribution directe, foncière ou personelle, est citoyen Français.*

De Grondvergaderingen bestonden uit de burgers, die

in hetzelfde kanton gedomicilieerd waren. Het domicilie, dat vereischt was om in deze vergadering te stemmen, werd verkregen door eenjarig verblijf, en ging verloren door een jaar afwezigheid (art. 17). In ieder kanton was minstens een Grondvergadering. Indien er meerderen waren, was ieder samengesteld uit minstens 450 en uit op zijn hoogst 900 burgers (art. 19). Ieder moest persoonlijk stemmen, ook kon men voor dezelfde zaak niet in meer dan een dezer vergaderingen stemmen (art. 18). Deze vergaderingen kwamen bij elkaâr:

1°. Om de door de Herzieningsvergaderingen voorgestelde veranderingen van de Constitutie aan te nemen of te verwerpen.

2°. Om de verkiezingen uit te oefenen die haar volgens de Constitutie toekwamen (art. 26). Deze verkiezingen zijn: 1°. die der leden van de Kiesvergaderingen, 2°. van den vrederechter, 3°. van den president van de administratie van het kanton, en 4°. van de gemeenteambtenaren in de Gemeenten boven de 5000 inwoners (art. 27). In de Gemeenten onder de 5000 zielen kozen de gemeentevergaderingen de ambtenaren en hunne helpers voor iedere Gemeente. Alle verkiezingen hadden plaats bij geheime stemming.

Omtrent de Kiesvergaderingen kan men het volgende opmerken: Iedere Grondvergadering benoemde een kiezer op de 200 à 300 burgers, van af 300 tot 500 werden er twee benoemd en op de 500 tot 700 werden er drie benoemd (art. 33). Deze kiezers werden jaarlijks benoemd en konden niet herkozen worden dan na twee jaren (art. 34). De vereischten, die men hebben moest om tot kiezer in deze Kiesvergaderingen benoemd te worden waren: 25jarige leeftijd minstens en een bepaalden census, die verschillend was naarmate van de grootte van de verschillende Gemeenten (art. 35). Deze kiezers vereenigden zich jaar-

lijks, gedurende 10 dagen of meer, tot Kiesvergaderingen en voltooiden in ééne zitting zonder verdaging, alle verkiezingen, die gedaan moesten worden, waarna zij weer uit elkander gingen (art. 36). De verkiezingen waartoe deze Kiesvergaderingen door de Constitutie gerechtigd waren, waren de volgende: 1°. de leden van het Wetgevende Lichaam, 2°. de leden van het Tribunaal van Cassatie, 3°. de leden van de Hooge Jury, 4°. de Administrateurs van de Departementen, 5°. het Openbaar Ministerie en de Griffiers der Crimineele Rechtbanken, 6°. de rechters der Civiele Rechtbanken (art. 41). Een decreet van 11 September 1795 bepaalde, dat de burgers, die het recht hadden om als kiezers op te treden, zich tevens op een lijst als candidaten moest laten inschrijven, die dan door de administratiën der Gemeenten openbaar gemaakt werd. Deze administratiën hadden het recht, om de burgers, die zij voor ongeschikt hielden, te schrappen. Dit werd uit angst voor revolutionaire intrigues gedaan, doch gaf nu ook aanleiding tot willekeurige maatregelen; men wilde n.l., zooals BOISSY D'ANGLAS zich uitdrukte, bij de beraadslagingen over de Constitutie, alle intrigues vernietigen, door ze een groote ruimte te laten doorloopen, en door een groot aantal personen bij het verkiezingswerk te betrekken, omkooping zoo goed als onmogelijk maken.

Omtrent mogelijke herziening der Constitutie behelst ze het volgende:

Indien men op den duur gebreken in de Constitutie ontdekte, moest de Raad der Ouden de herziening vaststellen van de gebrekkige artikels. Dit voorstel van den Raad der Ouden moest aan de goedkeuring van den Raad der Vijfhonderd onderworpen worden. Indien nu in een tijdsverloop van 9 jaren, het door den Raad der Vijfhonderd goedgekeurde voorstel, drie-

maal met tusschenruimten van 3 jaren gedaan was, moest er een Herzieningsvergadering opgeroepen worden. Deze Herzieningsvergadering was samengesteld uit twee leden van ieder Departement, die alle verkozen werden op dezelfde wijze als de leden van het Wetgevend Lichaam, en die dezelfde vereischten moesten bezitten als de leden van den Raad der Ouden. De Raad der Ouden wees een vergaderplaats aan voor de Herzieningsvergadering, die op een bepaalden afstand verwijderd moest zijn van den zetel van het Wetgevend Lichaam. De Herzieningsvergadering moest zich bepalen tot herziening van de artikelen der Constitutie, die door het Wetgevend Lichaam aangewezen waren. Ze moest terstond aan de Grondvergaderingen het herzieningsplan, dat zij voorgesteld had, zenden, waarna deze er over stemden.

Men ziet uit het vorige dat men onder den indruk der treurige ervaringen van het Schrikbewind, de Volkssouvereiniteit belangrijk ingekrompen had. De volkswil openbaarde zich onmiddellijk alleen bij de herzieningen van de Constitutie (art. 26).

Constitutie van 22 Frimaire van het jaar VIII (13 December 1799) en de verdere veranderingen van de Constitutie van Frankrijk tot het 1ste Keizerrijk.

Door den staatsgreep van 18 Brumaire van het jaar VIII (9 November 1799) bracht NAPOLEON het Directoire ten val en nu kwam er op 22 Frimaire van hetzelfde jaar (13 December 1799) een nieuwe Constitutie tot stand, die voornamelijk bewerkt was naar een ontwerp van SIÉYES, onder toezicht van NAPOLEON.

Deze Constitutie werd, na aan de stemming van het

volk overgegeven en er door aangenomen te zijn, met 3,011,007 tegen 1562 stemmen, door een wet van 3 Nivôse van het jaar VIII (22 December 1799) bekrachtigd. Zij behield nog den naam republiek, maar alles was er op ingericht om in de plaats er van weder een eenhoofdig bestuur in te voeren.

De uitvoerende macht was aan drie Consuls opgedragen, n.l. NAPOLEON als Eerste-, CAMBACÈRES als Tweede- en LEBRUN als Derde-Consul. Zij werden voor 10 jaren benoemd, behalve de Derde-Consul, die slechts voor 5 jaren benoemd was, en konden steeds weder gekozen worden.

De Volkssouvereiniteit werd slechts stilzwijgend in deze Constitutie erkend, doch zij was zeer onmachtig.

Over het burgerrecht spreekt art. 2 n.l.: *Tout homme né et résidant en France, qui âgé de vingt et un ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son arrondissement communal et qui a demeuré depuis pendant un an sur le territoire de la République, est citoyen Français.*

Om het kiesrecht in een Gemeente uit te oefenen, moest men er gedurende een jaar gewoond hebben. De burgers oefenden op de volgende wijze hun kiesrecht uit. De stemgerechtigde burgers uit iedere gemeente wezen uit hun midden een tiende deel door keuze aan, ter samenstelling van de Liste Communal, uit welke de openbare ambtenaren van het arrondissement gekozen werden (art. 7). De burgers die op deze Liste Communale stonden, wezen weder, volgens Departementen verdeeld, het tiende deel onder hen aan, ter samenstelling van de Liste Départementale, waaruit de ambtenaren der Departementen gekozen werden (art. 8). De burgers die op deze Liste Départementale geplaatst waren, wezen wederom op dezelfde wijze de burgers aan, die op de

Liste Nationale, moesten geplaatst worden, en hieruit werden de nationale ambtenaren gekozen.

Deze drie lijsten vormden de Listes de Notabilité, en hun leden waren de gemeente, departements en nationale notabelen. Zij werden alle drie jaren vernieuwd, bij welke gelegenheid de burgers hen van de lijsten konden schrappen, die ze als ongeschikt beschouwden. Doch men kon slechts door absolute meerderheid van stemmen van een lijst geschrapt worden, en verdween alleen van deze, en niet van de overige, zoo men op meerdere stond.

Deze Constitutie riep ook een Sénat Conservateur in het leven, die samengesteld was uit 80 leden, die voor hun leven benoemd werden en onafzetbaar waren. De benoeming tot Senator geschiedde door den Senaat zelf, die één koos uit drie voorgestelde candidaten; de eerste werd door het Corps Legislatif, de tweede door het Tribunaat en de derde door den 1sten Consul voorgedragen. De Senaat benoemde uit de Liste Nationale de leden van het Corps Législatif, de Tribunen, de Consuls, de rechters van het Hof van Cassatie en de Commissarissen van de Comptabiliteit (art. 20). Hij handhaafde of vernietigde al de akten, die hem als ongrondwettig door het Tribunaat of door het Gouvernement aangewezen werden (art. 21).

De wetgevende macht werd gedeeld tusschen twee Kamers n.l. het Tribunaat en het Corps Législatif. Het Tribunaat was samengesteld uit 100 leden, die op zijn minst 25 jaar oud moesten zijn; zij werden jaarlijks voor een vijfde vernieuwd, en waren steeds herkiesbaar zoolang zij op de Liste Nationale stonden. De door de regeering, die alleen het recht van initiatief had, voorgestelde wetten, werden er door onderzocht en besproken en er werd vervolgens over de aanneming of

verwerping er van gestemd. Daarop zond het een commissie van drie leden naar het Corps Législatif, door welke de redenen van stemming aan dit lichaam voorgedragen en er voor verdedigd werden. Eigenlijk kon het Tribunaat bij zijn discussiën en stemmingen, slechts wenschen voordragen, doch die wenschen waren voor niemand verbindend, art. 29 zegt n.l. van het Tribunaat: *Il exprime son voeu sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique, mais jamais sur les affaires civiles et criminelles portées devant les tribunaux. Les voeux qu'il manifeste en vertu du présent article, n'ont aucune suite nécessaire, et obligent aucune autorité constituée à une délibération.*

Het Corps Législatif was samengesteld uit 300 leden, die minstens 30 jaren oud moesten zijn, zij werden voor een vijfde jaarlijksch vernieuwd. Er moest zich steeds minstens één burger van ieder Departement onder bevinden; de uittredende leden konden slechts na een jaar er weder in gekozen worden. Dit lichaam had noch recht van initiatief, noch van discussie; het had alleen het recht om over de wetten te stemmen. Zooals wij reeds gezien hebben, droeg een Commissie van drie leden van het Tribunaat de redenen van stemming, omtrent de door het gouvernement voorgestelde wetten, in het Corps Législatif voor; een Commissie van drie leden van den Staatsraad vertegenwoordigde nu in de vergaderingen van het Corps Législatif de regeering, doch trad natuurlijk dan alleen op, wanneer het Tribunaat een wetsvoorstel verwierp, om het tegenover de Tribunen voor het Corps Législatif te verdedigen.

De Staatsraad moest, onder leiding van de Consuls, de wetsvoorstellen en de reglementen van publieke administratie redigeeren, en de moeilijkheden oplossen, die

zich op administratief gebied voordeden (art. 52). De leden er van werden door de regeering benoemd, doch slechts uit de op de Liste Nationale staande personen (art. 52).

De Eerste-Consul zorgde voor de bekendmaking der wetten; hij benoemde en zette naar welgevallen de leden van den Staatsraad af. Verder benoemde hij de leden van de plaatselijke administraties, de crimineele en burgerlijke rechters, behalve de vrederechters en de rechters van het Hof van Cassatie. Hij had echter niet het recht om de eens aangestelde rechters af te zetten.

De vrederechters werden onmiddellijk door de burgers der Gemeenten voor drie jaren gekozen, van af de Liste Communale.

Uit al het voorgaande zien wij, dat het aandeel van het volk aan het bestuur al zeer indirect was.

Door het Senatus-Consulte van 16 Thermidor van het jaar X (4 Augustus 1802) werden er eenige wijzigingen in de Constitutie gebracht. Reeds was NAPOLEON na een Volksstemming, krachtens het besluit (arrêté) van 20 Floréal van het jaar X (10 Mei 1802), uitgeschreven door het Senatus-Consulte, van 14 Thermidor van het jaar X (2 Augustus 1802) tot Consul voor zijn leven benoemd. De reeds geringe bevoegdheid van het Corps Législatif en van het Tribunaat werden door deze wijzigingen der Constitutie nog meer ingekrompen; ook werd er een nieuwe kieswet ingevoerd, die het kiesrecht nog meer beperkte.

Ieder ressort van een vrederechter had een Assemblée de Canton (art. 1), ieder Arrondissement had een kiescollege (art 2) en ieder Departement had eveneens een Departementaal kiescollege (art. 3). De Assemblée de Canton was zamengesteld uit alle in het Kanton gedomicilieerde burgers, die ingeschreven waren op de

Liste Communale van het Arrondissement (art. 4). De Eerste-Consul benoemde den President van ieder Assemblée de Canton, voor 4 jaren, doch hij was steeds herkiesbaar (art. 5). Iedere Assemblée stelde aan den Eersten-Consul twee burgers voor, ter benoeming tot vrederechter en de adjuncten er van, en even zooveel voor iedere plaats in den gemeenteraad, en zij waren daarbij gehouden om deze burgers slechts uit de 100 hoogst aangeslagenen te kiezen. De kiescolleges van de Arrondissementen werden samengesteld uit telkens één kiezer op de 500 inwoners en het aantal leden mocht hier niet meer dan 300, en niet minder dan 200 bedragen. De leden der beide Colleges werden voor hun leven gekozen. Om deze Kiescolleges nu te vormen, maakte de Minister van Financiën voor ieder Departement een lijst op van de 600 hoogst aangeslagene burgers, zonder acht te geven op den aard van de belastingen, en uit deze lijst kozen de Kantonsvergaderingen de leden der Kiescolleges. De Eerste-Consul kon bij ieder Kiescollege van een Arrondissement nog 10 leden van het Legioen van Eer, of 10 andere verdienstelijke burgers voegen en bij de Kiescolleges van de Departementen 20 leden, van welke 10 uit de 30 hoogst aangeslagene burgers van het Departement, en 10 uit het Legioen van Eer moesten genomen worden (art. 25 tot 28). Van uit deze Kiescolleges ging nu de wetgeving en het Departementale- en Arrondissements-bestuur uit. De Kiescolleges van de Arrondissementen moesten voor iedere opene plaats in den Arrondissements-Raad, twee candidaten aan den Eersten-Consul voorstellen, waarvan steeds slechts een uit het midden van het Kiescollege mocht zijn, en zij kozen twee leden, die op de lijst geplaatst werden, uit welke het Tribunaat gekozen werd. De Departementale Kiescolleges kozen dan nog twee leden

voor de lijst uit welke het Corps Législatief gekozen werd; verder kozen zij dan nog twee leden voor de lijst, uit welke de Senaat aangevuld werd en zij boden den Eersten-Consul, voor den Departementalen Raad, telkens twee candidaten aan, voor iedere opene plaats.

Alle openbare ambtenaren hadden in de Kiescolleges vrijen toegang en stemrecht, alleen de leden van het Tribunaat en van het Corps Législatif waren daarvan uitgesloten (art. 34). Een ontbinding van een Kiescollege bewerkte hernieuwing van alle leden.

Men ziet hieruit, dat de nieuwe kieswet aan den eenen kant gebonden was aan het grootst bezit, en aan den anderen kant aan de genade van de regeering, door het recht van inschuiving van leden. Zoo werden nu langzamerhand aan het volk de rechten, die de revolutie het gegeven had, ontnomen, en werd de weg gebaand tot de alleenheerschappij.

Eindelijk werd door het Senatus-Consulte van 28 Floréal van het jaar XII en door het plebisciet van 15 Brumaire van hetzelfde jaar (6 November 1804), Napoleon tot erfelijk Keizer der Franschen benoemd.

Wij kunnen hier nog opmerken, dat de volksstemmingen, waardoor Napoleon eerst tot Eerste-Consul voor zijn leven en later tot Keizer benoemd werd, een uitoefening van Volkssouvereiniteit moeten heeten, doch daar het terrein daartoe reeds zeer bedachtzaam voorbereid en de uitslag hierdoor verzekerd werd, heeft *die* Volksbeslissing weinig te beduiden, evenmin als later de volksstemmingen, die Napoleon III van tijd tot tijd uitlokte.

Overzicht van de Constitutie van 4 Juli 1848 en van de thans nog in Frankrijk geldende Constitutie van 1875.

Toen Lodewijk Philips, tengevolge van de revolutie van 24 Februari 1848, zijn kroon verloren had, kwam er een voorloopig bewind tot stand, dat de Republiek proclameerde en een door algemeen stemrecht gekozene Constitueerende Vergadering bij elkaâr riep. Deze Constitueerende Vergadering stelde de Constitutie van 4 November 1848 samen, die weder terugkeerde tot de overleveringen van de Revolutie; de rechten van den mensch werden er n.l. weêr in opgenomen, en er werd een enkele, voor drie jaren gekozene vertegenwoordiging daarbij in het leven geroepen. Men had echter te treurige ervaringen opgedaan van collectieve regeeringen en daarom werd met de uitvoerende macht een President der Republiek belast, wien door hem benoemde ministers, met het recht om in de vertegenwoordiging te verschijnen, terzijde stonden. Men liet de Presidentskeuze over aan het algemeen stemrecht, waardoor deze met dezelfde macht en hetzelfde gezag als de vertegenwoordiging bekleed werd. De President werd voor 4 jaren gekozen, en was na afloop van dien tijd niet meer herkiesbaar. Op 10 December 1848 werd Prins Lodewijk Napoleon tot President der Republiek gekozen. Hij kwam weldra in strijd met de Wetgevende Vergadering, die eene reactionaire meerderheid telde. Hij verkreeg echter gemakkelijk populariteit, en door zijn naam, en door zich, doch zonder goed gevolg, te verzetten tegen een kieswet van 31 Mei 1850, die drie millioen kiezers van hun kiesbevoegdheid beroofde. In het jaar 1851 kon hij eene herziening der Grondwet, die voor hem eene herkiezing mogelijk gemaakt zou hebben, niet doorzetten. Kort daarna echter ontbond hij, door

den staatsgreep van 1851 de Wetgevende Nationale Vergadering. De Constitutie van 14 Januari 1852, die nu tot stand kwam, was een terugkeer tot de tegelijkertijd democratische en dictatoriale Constitutie van het jaar VIII. Door het plebisciet van 20 December 1851 had het volk, met een meerderheid van 7,439,216 tegen 640,737 stemmen, aan den PRINS LODEWIJK NAPOLEON de noodige volmacht gegeven, ter samenstelling van een Constitutie, op de volgende grondslagen: een verantwoordelijk voor 10 jaren gekozen staatsopperhoofd, ministers die alleen van de uitvoerende macht afhankelijk waren, een door de regeering benoemden Staatsraad, die de wetsontwerpen der Regeering voor het Wetgevende Lichaam moest verdedigen, een door algemeen stemrecht gekozen Wetgevend Lichaam, een Senaat als bewaarder der Constitutie. De President van de Republiek werd wel voor 10 jaren gekozen, maar hij had het recht om aan het volk zijn opvolger aan te wijzen; hij alleen had het initiatief der wetgeving, en het Wetgevend Lichaam kon alleen verbeteringsvoorslagen doen, indien die tevoren aan den Staatsraad voorgesteld en door dezen goedgekeurd waren. De President alleen benoemde de Senatoren, behalve eenige hooge ambtenaren, die er van rechtswege lid van waren. De Senaat alleen kon de Ministers aanklagen. Het Wetgevend Lichaam kon noch interpellatiën houden, noch petities aannemen.

Het plebisciet van 21 November 1852, hetwelk goedgekeurd werd door het Senatus-Consulte van den 7den van dezelfde maand, stelde in de plaats van den President van de Republiek, het erfelijk keizerschap.

Toen na den slag bij Sédan, Napoleon door het zegevierende Duitsche leger gevangen genomen was, werd

op 4 September 1870 te Parijs de Republiek geproclameerd, waarop een voorloopig bewind de nationale verdediging en het bestuur van het land, tot het sluiten van den vrede op zich nam. Een door algemeen stemrecht gekozen Nationale Vergadering kwam op 13 Februari 1871 te Bordeaux te zamen en ging later naar Versailles over, nadat Thiers door haar tot opperhoofd van de uitvoerende macht gekozen was. De verkiezingen waren ten gunste van de monarchalen uitgevallen, maar deze waren door hunne oneenigheid niet in staat, om een monarchie tot stand te brengen. De meerderheid der vergadering verlengde, in de verwachting nog tot een monarchie te geraken, haar mandaat over den aanvankelijk bedoelden termijn, n.l. het sluiten van den vrede, en zoo was zij nog in 1875 bij elkaâr.

In dat jaar kwam de nieuwe Constitutie tot stand. Deze Constitutie bestaat niet, zooals de vroegere, uit één oorkonde, maar is uit drie verschillende wetten samengesteld, die door twee later uitgevaardigde herzieningswetten in eenige punten gewijzigd zijn.

Deze drie wetten zijn:

1°. De Constitutioneele wet van 25 Februari 1875.

2°. De Constitutioneele wet van 24 Februari 1875.

3°. De Constitutioneele wet van 16 Juli 1875.

De beide herzieningswetten zijn:

1°. De Constitutioneele wet van 19/21 Juli 1879, die art. 9 van de Constitutioneele wet van 25 Februari 1875, hetwelk Versailles tot zetel der regeering maakte, afschafte.

2°. De Constitutioneele wet van 13/14 Augustns 1884, die onderscheiden artikelen van de drie wetten van 1875, voornamelijk wat betreft de samenstelling van den Senaat, veranderd of geheel afgeschaft heeft.

De organisatie van den Staat berust in Frankrijk

op de Volkssouvereiniteit, want alle machten gaan onmiddellijk of middellijk van het volk uit, doch alle gezag wordt in opdracht uitgeoefend en nergens vindt men een spoor van onmiddellijke Volksregeering, want zelfs over grondwetsherziening 1) wordt het volk niet geraadpleegd. Aan het hoofd van de uitvoerende macht staat een niet verantwoordelijke President. Deze President wordt met absolute meerderheid van stemmen door een, uit de leden van den Senaat en van de Kamer van Afgevaardigden, die zich tot een Nationale Vergadering vereenigd hebben, samengesteld College, voor een tijdsverloop van zeven jaren gekozen. De Ministers, die den President terzijde staan, worden door hem benoemd; deze zijn aan de Kamers verantwoordelijk.

De wetgevende macht is aan twee Kamers, den Senaat en de Kamer van Afgevaardigden (Chambre des Députés) toevertrouwd, die van elkaâr gescheiden beraadslagen en handelen, behalve in het geval wanneer zij zich als Nationale Vergadering (Assemblée Nationale) moeten vereenigen, om òf een President te kiezen, òf zich met Grondwetsherziening bezig te houden.

De Senaat is uit 300 leden, die door de Departementen en de Koloniën gekozen worden, samengesteld.

---

1) Over grondwetsherziening zegt art. 8 van de Constitutioneele wet van 25 Februari 1875 het volgende:

„*De beide Kamers hebben het recht, om, na afzonderlijke beraadslagingen, met volstrekte meerderheid van stemmen in ieder van beide, hetzij uit eigen beweging, hetzij op voordracht van den President der Republiek, te verklaren, dat er grond is, om de Constitutioneele wetten te herzien.*

Nadat ieder der beide Kamers dit besluit genomen heeft, moeten zij zich tot een Nationale Vergadering vereenigen, om tot de herziening over te gaan. De besluiten, die de herziening van de Constitutioneele wetten geheel of gedeeltelijk betreffen, moeten genomen worden door de volstrekte meerderheid der leden, die de Nationale Vergadering vormen."

De verdeeling der zetels over deze Kiescolleges geschiedt zoodanig door de wet, dat ieder Departement 2 tot 10 Senatoren te kiezen heeft, behalve het Territoire van Belfort, de Koloniën en de drie Departementen van Algiers, die er ieder slechts één kiezen. De Senatoren worden voor 9 jaren gekozen, alle drie jaren wordt een derde deel der Kiescolleges, volgens een in het jaar 1876 door het lot bepaalde orde, tot benoeming van zijn vertegenwoordiging opgeroepen. De Senatoren worden volgens het Scrutin de Liste gekozen, door een Kiescollege, dat zich op de hoofdplaatsen van de Departementen of Koloniën verzamelt en samengesteld is uit:

1°. de leden, die het Departement of de Kolonie naar het Corps Législatif afvaardigd, de leden van den Generalen Raad, (de Generale Raden zijn de Departements Raden), en de Arrondissements Raden, als kiezers van rechtswege.

2°. de door de Gemeente-Raden in iedere Gemeente, uit de gemeente-kiezers, benoemde afgevaardigden.

De Kamer van Afgevaardigden wordt sedert 1848 volgens algemeen stemrecht gekozen, een grondstelling, die door art. 1 van de Constitutioneele wet van 24 Februari 1875 bevestigd wordt. Kiezer is zonder eenigen census, ieder Franschman, die den leeftijd van 21 jaren bereikt heeft en die zich in het bezit der burgerlijke en staatkundige rechten bevindt. Maar de uitoefening van het stemrecht is afhankelijk van de opneming op de kiezerslijst in een Gemeente, welke opname na een verblijf van 6 maanden in een Gemeente plaats heeft. Sedert 16 Juli 1885 geschieden de verkiezingen volgens het Departements Scrutin de Liste, n.l. ieder kiezer stemt voor zooveel candidaten, als het geheele Departement afgevaardigden te kiezen heeft. De afgevaardigden zijn zóo verdeeld, dat er op de 70000 inwoners, met af-

trek echter der buitenlanders, één afgevaardigde komt; ieder Departement heeft aanspraak op minstens 3 afgevaardigden, wat ook het aantal van de bevolking is.

Van de 3 Departementen van Algiers, heeft ieder 2 afgevaardigden, de Koloniën Cochin-China, Guadaloupe, Indië, la Martinique, la Réunion en Sénegal hebben er ieder één, zoodat het geheele aantal 584 afgevaardigden bedraagt. De afgevaardigden worden voor 4 jaren gekozen; de Kamer wordt steeds in haar geheel vernieuwd.



---

§ 4. DE STAATSREGELINGEN VAN DE BATAAFSCHE REPUBLIEK.

Staatsregeling van het jaar 1798.

Het ontwerp van deze Staatsregeling van het Bataafsche Volk is namens de Constitueerende Vergadering bekend gemaakt op 23 Maart en is op 23 April door de algemeene Volksstemming goedgekeurd; als zoodanig is zij geproclameerd op 1 Mei en op 5 Mei 1798 in werking getreden.

Reeds in de algemeene Volksstemming voor de aanneming gehouden, zien wij derhalve eene erkenning der rechtstreeksche Volksheerschappij, waarvan de Staatsregeling zelve de beginselen in menig opzicht poogde te huldigen.

In de Algemeene Beginselen waarmede zij aanving vindt men den weêrklank van de verklaring van de rechten van den mensch, reeds in de eerste Fransche Constitutie van September 1791 aangekondigd. Art. 3 der Algemeene Beginselen luidde: «*Alle leden der Maatschappij hebben zonder onderscheiding van geboorte, bezitting, stand of rang, een gelijke aanspraak op derzelver voor-*

deelen.» Art. 5 zegt, dat de wet de wil is van het geheele maatschappelijke lichaam, uitgedrukt door de meerderheid, of der burgers, of van hunne vertegenwoordigers. In art. 9 vindt men de leer van ROUSSEAU, omtrent de Volkssouvereiniteit duidelijk uitgedrukt, het luidde n.l.: «*Het oppergezag is het recht der gansche maatschappij over elk van haar leden, over het grondgebied dat zij beslaan, en over alle voorwerpen, waarin hunne belangen betrokken zijn. Hetzelve is één, ondeelbaar, onvervreemdbaar. Geen lid, geen gedeelte der Maatschappij, kan zich het oppergezag aanmatigen. Hetzelve is de bron van alle machten.»* Art. 10 zegt, dat, daar het Bataafsche Volk zijn belangen in persoon niet kan waarnemen, het daartoe bij onderlinge overeenkomst een geregelden staatsvorm kiest en wel eene Volksregeering bij Vertegenwoordiging. Art. 14 zegt, dat alle macht en gezag slechts bij volmacht aan de vertegenwoordiging verleend is; dus hier vindt men de leer van ROUSSEAU omtrent de onvervreemdbaarheid van de Volkssouvereiniteit, uitgedrukt. Art. 38 zegt, dat er in de gansche republiek alleen recht zal gesproken worden in naam en vanwege het Bataafsche Volk.

Wat de Staatsregeling zelf betreft, kunnen wij opmerken, dat, in navolging van de eerste Fransche republikeinsche Constitutie, er een zeer krachtige centralisatie ingevoerd werd. Behalve de administratieve indeeling in Departementen, Ringen en Gemeenten, werd de geheele republiek ook nog verdeeld in Grondvergaderingen en Districten, ten dienste der verkiezingen en andere politieke verrichtingen van het volk.

In de Grondvergaderingen oefende het volk zijne Souvereiniteit uit. Om zijn stem echter in deze vergaderingen uit te brengen moest men zich in het openbare register der Gemeente, waartoe men behoorde, doen inschrijven. Men moest de volgende vereischten hebben om zich te

kunnen doen inschrijven: den leeftijd van 20 jaar bereikt hebben, tenminste gedurende de twee laatste jaren, indien men inboorling was, en indien men vreemdeling was, tenminste gedurende de 10 laatste jaren, in de republiek vaste woonplaats gehad hebben, en de Nederlandsche taal kunnen schrijven en lezen. Voorts moest men in handen van den voorzitter eene verklaring afleggen en teekenen, waarbij men verklaarde het Bataafsche Volk te beschouwen als een vrij en onafhankelijk Volk en het trouw te beloven en zijn afkeer uit te drukken van Stadhouderlijk Bestuur, foederalisme, aristocratie en regeeringloosheid; verder beloofde men zijn plicht als kiezer te zullen doen, en alle voorschriften getrouw te zullen opvolgen. De Grondvergaderingen waren samengesteld uit de naast bij elkaâr gelegen huizen, buurten of wijken, waarin de stemmende burgers, naar groepen van 500 zielen, verdeeld waren. Indien er na de indeeling der Grondvergaderingen, hier of daar een overschot was van minder dan 500 zielen, werd dat getal, zoo het beneden de 250 was, gevoegd bij de naastbij gelegene Grondvergadering, en indien het boven de 250 was, werd het als een Grondvergadering op zich zelf aangemerkt. Ieder stembevoegde burger bracht, na vertoon van het bewijs zijner stembevoegdheid, zijn stem in eigen persoon uit, en alleen in de Grondvergadering waartoe hij behoorde. Men mocht in deze vergaderingen niet alleen niemand rechtstreeks of van terzijde aanbevelen, maar men moest zelfs de stipste geheimhouding omtrent de stemming in acht nemen.

Tot het kiezen van leden van Vertegenwoordigend-Lichaam van het Bataafsche Volk, werd in ieder der veertig Grondvergaderingen van het benoemend District, een persoon als vertegenwoordiger benoemd, en een als plaatsvervanger; deze personen mochten geen leden van de Grondvergadering zijn, waarin zij gekozen werden en

zij moesten overigens aan de vereischten voldoen, die voor de leden van het Vertegenwoordigend-Lichaam gesteld werden, zij moesten n.l. stembevoegde burgers zijn, den leeftijd van 30 jaar bereikt hebben, en al naar gelang zij in de republiek of in den vreemde geboren waren, moesten zij gedurende de laatste 10 of 16 jaren aldaar hun vaste woonplaats gehad hebben.

Op gelijke wijze werd er vervolgens in de Grondvergadering een kiezer ter Districtsvergadering, en een plaatsvervanger er van, gekozen. Aan den kiezer en plaatsvervanger werd een lastbrief gegeven; geteekend door den voorzitter en drie leden der Grondvergadering, waarin vermeld stond, wie door de Grondvergadering benoemd was tot afgevaardigde voor het Vertegenwoordigend-Lichaam, en wie tot plaatsvervanger. De kiezers ter Districts-vergadering hadden dus een imperatief mandaat; en het recht der Districts-vergadering, n.l. om uit de voorgedragen personen een definitieve keuze te doen, bestond dus enkel óf in het registreeren eener in de Grondvergaderingen verkregen volstrekte meerderheid van 21 of meer stemmen, óf in het kiezen uit die candidaten die een betrekkelijke meerderheid hadden verworven.

Het Vertegenwoordigend-Lichaam oefende, bij uitsluiting van alle inmenging van het uitvoerend gezag, wetgevende macht uit; het mocht nimmer uiteengaan, slechts kon de eene of andere Kamer voor zekeren korten tijd haar zittingen verschuiven. Het bestond uit zooveel leden, als er zich twintigduizendtallen zielen in de Bataafsche Republiek bevonden. Het verdeelde zich in twee Kamers, de Eerste en de Tweede Kamer genaamd. Om tot deze verdeeling te geraken hielden al de leden jaarlijks, op den laatsten Dinsdag der maand Juli, een algemeene vergadering en kozen dan, uit het volle getal van alle verkozene leden, er 30, die de Tweede

Kamer uitmaakten, terwijl dan de overige leden de Eerste Kamer vormden. Als deze verdeeling volbracht was, constitueerden zich de beide Kamers en gaven daarvan terstond aan elkaâr en aan het Uitvoerende-Bewind kennis. De zich alzoo geconstitueerd hebbende Kamers vergaderden in afzonderlijke vergaderzalen. Het recht van initiatief had alleen de Eerste Kamer, de Tweede Kamer had alleen het recht om de door de Eerste Kamer voorgestelde wetten en besluiten al of niet te bekrachtigen. Alle besluiten van het Vertegenwoordigend-Lichaam moesten om kracht van wet te hebben, in den bij de reglementen voorgeschreven vorm, door de Eerste Kamer voorgesteld en door de Tweede Kamer bekrachtigd zijn. De alzoo bekrachtigde wetten en besluiten werden door de Tweede Kamer, na geregistreerd te zijn, terstond aan het Uitvoerend-Bewind gezonden, om naar eisch van zaken te handelen.

Het Uitvoerend-Bewind was toevertrouwd aan een afzonderlijk lichaam, uit vijf leden bestaande. Deze vijf leden werden door het Vertegenwoordigend-Lichaam buiten zich gekozen; jaarlijks trad een lid af; de eerste vier jaren bij loting en vervolgens naar ouderdom van dienst. Ter vervulling van een opengevallen plaats stelde de Eerste Kamer drie personen voor, die aan bepaalde vereischten voldoen moesten. Uit deze drie voorgestelde personen verkoos de Tweede Kamer een lid tot het Uitvoerend-Bewind, drie dagen na ontvangst der voordracht. De voordracht der drie candidaten had jaarlijks op 1 Juni plaats. De nominatie der Eerste en de keus der Tweede werd gedaan bij geheime stemming, en bij volstrekte meerderheid van stemmen der tegenwoordig zijnde leden, in iedere Kamer. De voorzitter van het Uitvoerend-Bewind was de bewaarder van het Groot Nationaal Zegel; alle orders en besluiten van het Uitvoe-

rend-Bewind werden door hem geteekend. Alle besluiten er van moesten genomen worden bij meerderheid der tegenwoordig zijnde leden, zijnde tenminste drie in getal. Aan het Uitvoerend-Bewind stonden acht Agenten ten dienste tot volbrenging van de verschillende werkzaamheden. Deze Agenten komen eenigszins overeen met onze tegenwoordige ministers, doch zij waren alleen aan het Uitvoerend-Bewind, waardoor zij benoemd werden, verantwoordelijk; zij mochten nimmer onder elkaâr een afzonderlijken Raad vormen, doch waren bepaaldelijk ieder aan zijn persoonlijke werkzaamheden verbonden. Het Uitvoerend-Bewind mocht wel aan het Vertegenwoordigend-Lichaam voorstellen doen en maatregelen voordragen tot heil van den lande, maar nimmer in den vorm van een wetsvoorstel; het zorgde voor de afkondiging der wetten, die er door het Vertegenwoordigend-Lichaam aan toegezonden werden. Indien de vorm, die door de Staatsregeling voorgeschreven was, bij de toegezondene wet niet bleek in acht genomen te zijn, moest het Uitvoerend-Bewind dezelve onverwijld aan de Tweede Kamer terugzenden en de redenen opgeven, waarom het ze niet kon afkondigen.

Hoewel de Departementale- en Gemeente-Besturen niets anders waren dan administratieve lichamen, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend-Bewind, werden toch de leden er van door de stembevoegde burgers rechtstreeks gekozen.

Volkskeuze gold nog, op het voorbeeld der Fransche republiek, voor den Vrederechter niet alleen, maar ook voor al de burgerlijke rechtbanken; onmiddelijk of middelijk sproot hun aanstelling uit een keuze der Grondvergaderingen voort; dus ook bij de rechterlijke macht was de invloed der Volksheerschappij op te merken.

Staatsregeling van 1801.

Hoewel ook deze Staatsregeling overeenkomstig het bepaalde bij art. 21 van het Reglement letter E, behoorende bij die van 1798, aan de Volksstemming onderworpen was, week haar inhoud, bepaald ten opzichte van de rechtstreeksche en zelfs van den middellijken invloed des volks op de Regeering, belangrijk van haar voorgangster af. Wel werden de Grondvergaderingen in stand gehouden, om daaruit een keuze voor het Vertegenwoordigend-Lichaam te doen plaats hebben, maar de gelegenheid werd in de Staatsregeling geopend, dat de Kieswet, die de wijze van verkiezing en aftreding der leden van het Vertegenwoordigend-Lichaam moest regelen, ook een maatstaf van gegoedheid van de kiezers kon vorderen. Dit geschiedde inderdaad bij de wet van 18 Februari 1803, 1) die ook bij de kiezers voor de Departementale-Besturen gelijke vereischten stelde.

Het kiesrecht van de Gemeente-Besturen werd in de Grondwet aan de huishoudelijke reglementen der Gemeenten zelve overgelaten, en slechts in zooverre geregeld, dat de handhaving van het beginsel van volkskeuze werd voorgeschreven.

Bij de rechterlijke macht werd niet meer gerept van eene aanstelling, die uit de Volksstemming middelijk of onmiddelijk zou voortspruiten.

Maar boven en behalve alle deze wijzigingen in het stemrecht der burgers, werd ook de macht van het Vertegenwoordigend-Lichaam op eene wijze geregeld, die aan Democratie niet het minst meer herinnerde. Alle initiatief op wettelijk gebied werd aan het Staats-

---

1) Zie: S. F. Farensbach, Geschied. v. d. Census in het Ned. Staatsr. (Amst. 1881) blz. 45 vlgg.

bewind, de Uitvoerende Macht, opgedragen; niet alleen werd aan het Vertegenwoordigend-Lichaam het recht van amendement onthouden, maar zelfs, op het voorbeeld van het Fransche Tribunaat, slechts aan een commissie van 12 leden, uit het gansche vijfendertigtal, de bevoegdheid tot discutieeren toegestaan!

Ook de invloed van het volk op zijn vertegenwoordiging, op de samenstelling der Uitvoerende Macht, was zeer gering. Van de 12 leden van het Staatsbewind moest één lid jaarlijks aftreden. Bij toerbeurten (in de staatsregeling zelve geregeld) zou aldus een Departementaal-Bestuur een nominatie van vier personen inzenden aan het Staatsbewind, uit hetwelk dit er twee aan het Vertegenwoordigend-Lichaam voordroeg, om daaruit de aanstelling van een nieuw lid te doen.

Staatsregeling van 1805.

Hoewel de Staatsregeling van 1801 niets omtrent de wijze van herziening had bepaald, werd daarbij toch het beginsel van directe Volksheerschappij in praktijk gebracht; ook hare opvolgster, de voor zoo korten levensduur bestemde Staatsregeling van 1805, werd door de Volksstemming van 9—16 April bekrachtigd. Overigens was zij nog minder Democratisch dan die van 1801. De keuze van de leden van het Wetgevend Lichaam «Hun Hoog Mogenden», die de oppermacht van het Bataafsche Volk vertegenwoordigden, werd opgedragen aan de Departementale-Besturen; doch nog zoo getemperd, dat het hoofd der Uitvoerende Macht, de Raadpensionaris, de aanvankelijke voordracht van het Departementale-Bestuur, bestaande uit vier

personen voor iedere vacature, tot twee terugbracht, uit welke twee het Departementale-Bestuur te kiezen had. De macht van het Wetgevend Lichaam bleef even beperkt als onder de Staatsregeling van 1801, en werd de uitheemsche instelling van eene Commissie van discussie (Tribunaat) prijs gegeven, zoo valt te bedenken, dat het ledental der Souvereine Volksvertegenwoordiging, die zonder initiatief of amendement had te beraadslagen, op 19 werd gebracht. Aan zulk een lichaam kon ook zonder gevaar de vrije benoeming van den Raadpensionaris worden overgelaten; een benoeming die telkens voor 5 jaren zou gelden en waarbij de aftredende onbepaald herkiesbaar was. Voor de allereerste maal intusschen zou de benoeming, tegelijk met de stemming over de Staatsregeling, door het volk in de Grondvergaderingen plaats hebben; doch die benoeming was nu juist geen vrije. Op de wijze van de Napoleontische plebiscieten, werd aan het volk de vraag voorgelegd, niet *wien* het tot de hoogste staatsbetrekking wilde roepen, maar *of* het goedvond tot eersten Raadpensionaris te benoemen RUTGER JAN SCHIMMELPENNINCK. Op zulke voorstellen is het antwoord in den regel niet twijfelachtig; een ontkennend antwoord zou eenvoudig regeeringloosheid ten gevolge hebben of een dictatuur wettigen. En die eerste Raadpensionaris zou zijn post blijven bekleeden tot aan het einde der vijf eerste jaren na den vrede met Engeland. Aan den aldus gekozene Raadpensionaris werd tevens, door de volksbekrachtiging der Staatsregeling, de bevoegdheid opgedragen voor de eerste maal de 19 leden der Wetgevende Vergadering aan te stellen, en daar de leden voor drie jaren zitting hadden, zou dus eerst na zulk een tijdsverloop de getrapte en door regeeringsinvloed gesmaldeelde verkiezingen van nieuwe leden

kunnen plaats grijpen. Doch hiertoe is het niet gekomen. Onder de heerschappij dezer fraaie Staatsregeling blies de Bataafsche Republiek haar adem uit. Met de Constitutie van 1806 deed de representatieve Monarchie haar intrede, en behoefde dus zelfs de schijn van volksinvloed en Democratie niet meer te worden bewaard.

HOOFDSTUK II.

§ 1. KORT OVERZICHT VAN DE ZWITSERSCHE STAATSGESCHIEDENIS VAN AF HET OUDE EEDGENOOTSCHAP TOT OP ONZEN TIJD.

Het Oude Eedgenootschap tot aan het jaar 1798.

Zwitserland is de eenige Staat in Europa in welken zich de Republikeinsche Staatsregeling, van de middeleeuwen af, zonder tusschenpoos heeft staande gehouden. De bakermat der Zwitsersche onafhankelijkheid en vrijheid ligt aan de bekoorlijke oevers van het Vierwaldstätter Meer. De drie kantons Uri, Schwyz en Unterwalden verbonden zich om de erfelijke heerschappij van het huis Habsburg te ontgaan. De eerste verbinding der drie kantons had in het midden van de dertiende eeuw plaats, omsteeks welke tijd Schwyz en Unterwalden in strijd waren met de jongere linie van het huis Habsburg (de Lauffenburger linie), die in deze landjes aanspraak maakte op erfelijke hoogheidsrechten,

terwijl keizer FREDERIK II die landen in onmiddelijke rijksbescherming genomen had. Daar de jongere linie te zwak was om haar aanspraken geldig te maken, verkocht zij in 1272 haar rechten op de Woudsteden aan het hoofd der oudere linie, den lateren Koning RUDOLF VAN HABSBURG, die de landen Schwyz en Unterwalden, voornamelijk in de laatste jaren van zijne regeering, de afhankelijkheid van zijn huis zwaar deed gevoelen. Onmiddelijk na zijn dood, toen in Noordelijk Duitschland groote partijen voor en tegen zijn zoon ALBRECHT kampten, sloten de drie Woudsteden, op 1 Augustus 1291, het eerste authentiek gestaafde Bond onder elkaâr. Hiermeê beloofden zij elkaâr, onder eeden, met raad en daad, met lijf en goed en met alle krachten bij te staan, in en buiten hunne dalen, en elkaâr wederkeerig in geval van nood op eigen kosten te hulp te komen. Als er onder de verbondenen twist ontstond, dan zouden de wijsten onder hen, volgens hunne meening, dien beslechten, en wanneer in dit geval een partij zich niet naar deze uitspraak zou willen voegen, dan zouden de andere Eedgenooten haar daartoe dwingen.

Het Bond der drie Woudsteden was, zooals nog duidelijker voor den dag komt, door dat van de landen Uri en Schwyz met de stad Zürich, van 1 October 1291, voornamelijk tegen de Oostenrijksche heerschappij gericht, met welke het dan ook nog vele jaren in strijd bleef.

Eerst toen Hertog Albrecht, in het jaar 1298, Roomsch Koning geworden was, schijnt het hem gelukt te zijn zijne aanspraken op Schwyz en Unterwalden wederom op drukkende wijze geldig te maken; ook erkende hij de rijksvrijheid van Uri niet meer en volgens de volksoverlevering zond hij ook aan dit land een landvoogd, die zich aan groote geweldadigheden schuldig

maakte. Na zijn dood maakte de drie Woudsteden, door zijn opvolger in het rijk, Hendrik VII, begunstigd, zich voor immer vrij van de Oostenrijksche heerschappij en toen later Hertog Leopold hen aanviel, sloegen de dappere zonen van het gebergte zijn leger bij Morgarten op de vlucht. Weinige weken na deze overwinning, den 19den December 1315, hernieuwden de drie landen hun eeuwige Bond van 1291, met de bijvoeging, dat geen land zonder de toestemming der andere een Heer zou nemen.

Aan het Bond der drie Woudsteden sloot zich, als om een kern, langzamerhand het Bond der VIII Oude Kantons aan, hetwelk den tweeden, reeds aanzienlijk ontwikkelde trap van het Eedgenootschap vormt. Het Bond der VIII Oude Kantons groeide aan tot een Bond van XIII Kantons.

Behalve de XIII Kantons van het Eedgenootschap behoorden tot het Zwitsersche Staatslichaam ook nog zoogenaamde Verbonden Landen (Zugewandte Orte). Dit waren naburige steden, landstreken en kleine vorsten, die zonder werkelijk leden van het Eedgenootschap te zijn, toch met enkele of alle Kantons in eeuwige verbinding getreden waren, en zich daarom aan het Eedgenootschap aansloten en de lotgevallen er van deelden.

Een derde bestanddeel van het Oude Eedgenootschap waren de Onderdanenlanden en Voogdijen (Baillages). Hierdoor werd het gebied vergroot, afgerond en in samenhang gebracht. Zij werden deels door aankoop, deels door verovering verworven.

Een groote en duurzame oneenigheid werd veroorzaakt door de Hervorming in de 16de eeuw. Hierdoor werd het Eedgenootschap in twee vijandelijke kampen gesplitst. Op deze tweedracht stuitte ook in 1655 een poging om het Bondsverdrag te hervormen en om het centrale gezag

te versterken. Het eenige Bondsrechterlijke orgaan, in hetwelk zich de Statenbond van het Oude Eedgenootschap openbaarde, was de vergadering van de afgevaardigden der verschillende Kantons Tagsatzung genoemd. Deze vergaderde geregeld ieder jaar in den zomer, en voorts zoo dikwijls als de omstandigheden het noodzakelijk maakten. Zürich had hier, als zoogenaamd Vorort, het voorzitterschap, onderhield in den tusschentijd de correspondentie met de verschillende Kantons, en regelde dan ook de dringendste zaken. De meeste Tagsatzungen, werden te Baden, later te Frauenfeld gehouden. Ieder der XIII stemhebbende Kantons zond zijn twee Boden; vanaf het midden der 17de eeuw kwamen hierbij nog gezanten van den Abt van St. Gallen en van Biel. De andere Verbonden Landen, zooals b. v. Wallis, lieten zich alleen vertegenwoordigen, als het aangelegenheden betrof, die hen speciaal aangingen.

De Tagsatzung vertegenwoordigde het land tegenover het Buitenland, ontving de gezanten van vreemde Mogendheden, sloot verdragen en verbonden, besliste over vrede en oorlog en regelde het noodige voor de landsverdediging. Tot haar voornaamste plicht behoorde echter de handhaving van rust en orde binnenslands. Bij twisten tusschen de Kantons trad zij bemiddelend op, en wanneer een vergelijk onmogelijk was, dan werden de partijen naar het Eedgenootschappelijke Gerecht verwezen. De weigering zich hieraan te onderwerpen, gold voor ongeoorloofd en gaf de, aan den twist geen deelhebbende Kantons, het recht geweld te gebruiken tegen de ongehoorzame partij. Wel is waar was deze regeling zeer dikwijls onvoldoende, daar in het geval, dat de scheidsrechters zich omtrent het kiezen van een voorzitter niet konden verstaan, niets verder voorgeschreven was. De Tagsatzung zelf was tot gerechtelijke beslissing van een strijd, door

besluit van de meerderheid, dan alleen bevoegd, als de beide partijen er hunne toestemming toe gaven.

De tegenstelling van het Eedgenootschap tegenover andere Staten van Europa was in de middeleeuwen, en voornamelijk ook later, toen de monarchale staatsvorm meer tot ontwikkeling gekomen was, niet zoo groot als men zich tegenwoordig voorstelt. De regeerende steden en landen waren langzamerhand in het bezit van alle Souvereiniteitsrechten gekomen, zij oefenden die rechten uit, over de onderdanen en het land als vorsten, maar deze macht berustte niet in een hand, doch in de steden bij de tot bestuur gerechtigde burgers, op het land bij de vrije landlieden. De Souvereiniteit berustte dus niet bij het gezamenlijke Volk, maar in de handen van enkele bevoorrechte standen en landschappen. Eerst tegen het einde van de 18de eeuw ontstond er meer een enge aristocratische geest.

Het Staatslichaam van het Oude Eedgenootschap bestond alzoo uit drie verschillende bestanddeelen: de regeerende standen, de onderdanen en de verbondenen.

Wat de Staatsrechtelijke stelling van het Eedgenootschap tegenover het Buitenland betreft, zoo werd reeds aan het einde van de 15de eeuw, door den gelukkigen afloop van den Schwabenoorlog, Zwitserland inderdaad van het Duitsche Rijk losgemaakt, echter werd bij de Westphaalsche Vrede in 1648, onder medewerking van Frankrijk, pas de Souvereiniteit van het Zwitsersche Eedgenootschap erkend. Hoe meer echter Zwitserland zich van het Rijk vrijmaakte, des te grooter werd de invloed van Frankrijk.

De Zwitsersche Ondeelbare Republiek 1798 tot 1802.

De Fransche Revolutie was de eerste groote poging van den nieuweren tijd in Europa, om den Staat door middel van philosophische grondstellingen op nieuw samen te stellen. Zwitserland beschouwde deze beweging, van den aanvang af, met belangstelling, maar ook met wantrouwen; het wegnemen van het Bisdom Bazel door de Franschen, de vervolgingen waaraan de Zwitsersche troepen in Franschen dienst blootgesteld waren, en voornamelijk de bloedige gang der Revolutie, deden dit wantrouwen overgaan in vijandschap en afschuw. Slechts in enkele streken, zooals in Waadtland, dat afkeerig geworden was van de heerschappij van Bern, werden de Fransche Revolutie en hare grondstellingen populair. Doch toen later Frankrijk tot rust kwam, en door de schitterende Italiaansche veldtochten van NAPOLEON de Republiek in aanzien gewonnen had, verminderde over het algemeen de vijandelijke stemming der Zwitsers. De oude kwalen der Zwitsersche Republiek werden meer gevoeld, de aanhangers van de nieuwe staatsbegrippen namen toe, en de hoop van de ontevredenen en verdrukten, op de hulp van de Fransche Republiek, werd versterkt. Er vormden zich nu bepaalde partijen in Zwitserland. Eindelijk riepen de ontevredenen in Waadtland, met CÉSAR LAHARPE aan het hoofd, in November 1797 de hulp in van het Fransche Directoire tegen Bern, op grond van het in 1565 geslotene tractaat van Lausanne, waarbij Frankrijk borg gebleven was voor de rechten van Waadtland, die zij nu beweerden dat door Bern geschonden waren. Het Fransche Directoire greep deze gelegenheid, om zich in de Zwitsersche zaken te mengen, gretig aan en

5*

bezette op het einde van Januari 1798 Waadtland met Fransche troepen en bracht, niettegenstaande den heldhaftigen tegenstand der Berners bij Neueneck en Grauholz, en der Berg-Kantons, voornamelijk van Nidwalden, het Zwitsersche Eedgenootschap ten onder. Nu brak er ook voor Zwitserland een revolutietijdperk aan, onder den onmiddelijken invloed der Fransche denkbeelden. In één slag werd de geheele Staatsregeling omvergeworpen en door een nieuwe vervangen. Tevoren was er zoo goed als geen centralisatie geweest en nu ging men plotseling over tot een zeer sterke centralisatie. Men bekommerde zich volstrekt niet om de oude geschiedenis der Republiek en richtte den Staat volgens de nieuwe afgetrokken denkbeelden in. De Ondeelbare Republiek, die nu tot stand kwam, kreeg den naam van Helvetische Republiek, naar den Keltisch-Romeinsche naam van de oude Helvetiërs, die door den Duitschen naam van Zwitzers verdrongen was. De nieuwe Staatsregeling werd door den Bazeler «Ochs» ontworpen en goedgekeurd door het Directoire van de Fransche Republiek en werd, hoewel half van buiten opgedrongen, toch door zeer velen in het land begroet als een redding uit grootere verwarring.

Een hoofdfout van deze nieuwe Staatsregeling was, dat zij den aard van Zwitserland als Statenbond geheel verloochende, en in de plaats er van uitsluitend de eenheid van den Staat, als leidend grondbeginsel aannam. «*De* Helvetische Republiek *maakt een ondeelbaren Staat uit*,» stond aan het hoofd van deze Staatsregeling geschreven.

De hoofdtrekken van de nieuwe Staatsregeling waren de volgende: De Souvereiniteit berustte eenig en alleen bij de gezamenlijke burgers der Helvetische Republiek, als een ondeelbaren Staat, in welken de Kantons

slechts bestuursdistricten waren. Het volk oefende echter zijne Souvereiniteit intusschen alleen uit door de aanneming der Staatsregeling en door de benoeming van kiezers in de Grondvergaderingen, n.l. één op de honderd stemgerechtigde burgers. De kiezers van ieder Kanton kwamen te zamen, om de afgevaardigden tot de beide Kamers van het Wetgevend Lichaam, de leden der Kantonale rechtbanken en de Bestuurskamers te kiezen.

De wetgevende macht der Republiek werd uitgeoefend door den Grooten Raad, die voor de eerste maal uit acht afgevaardigden van ieder Kanton bestond, doch in de toekomst in verhouding tot de bevolking samengesteld zou worden, en door den Senaat, bestaande uit de gewezen directeuren en vier afgevaardigden van ieder Kanton, die 30 jaar oud, gehuwd of weduwenaar moesten zijn, en zekere nadere bepaalde hooge ambten moesten bekleed hebben. De Senaat moest de besluiten van den Grooten Raad goedkeuren of verwerpen. De beide Raden kozen het Uitvoerende Directoire van vijf leden op deze wijze, dat voor ieder der te bezetten plaatsen, de ééne Raad, die het lot hiervoor aanwees, een lijst van vijf candidaten opstelde, uit welke de andere Raad den Directeur benoemde. Het Uitvoerend Directoire, ondersteund door vier door hem zelf aangestelde ministers, voor de verschillende takken van Staatsbestuur, was de eigenlijke regeering van Zwitserland. De organen er van waren de besturende Stadhouders in de Kantons, de Onder-Stadhouders in de Districten en de agenten in de Gemeenten. De eigenaardigheden der Kantonale verhoudingen waren niet voldoende in het oog gehouden. Men had echter de grenzen der meeste Kantons onveranderd gelaten, doch het onderscheid tusschen Oude en Nieuwe Kantons opgeheven; uit de Verbonden- en Onderdanen landen werden nieuwe en zelfstandige

Kantons gevormd. De Helvetische Republiek was nu *verdeeld* in 22 Kantons. Luzern werd voorloopig tot hoofdstad der Republiek verheven.

Deze Staatsregeling, die geheel naar het voorbeeld van die der Fransche Republiek gemaakt was, bleef ook onder Franschen invloed. Het Directoire ontving zijn orders uit Parijs. Dit alles gaf aanleiding tot groote ontevredenheid en daardoor was de Staatsregeling ook van korten duur; zij hield n.l. slechts twee jaar stand en was ook gedurende dezen tijd in de oostelijke Kantons geschorst. De val van het Directoire te Parijs bevorderde in den aanvang van het jaar 1800 ook den val van het Helvetische Directoire. Er werden toen zeer veel pogingen gedaan om een nieuwe Staatsregeling tot stand te brengen, doch tot aan de Bemiddelings-Akte van NAPOLEON was er geen, die stand hield. Toen NAPOLEON, de verwarring voorziende, die daaruit zou voortspruiten, en die hij later wilde oplossen, de Fransche troepen uit het land terugriep, stond de Bondspartij op en verdreef de centrale regeering. Er werd nu in September 1802 door de Oude Kantons een Tagsatzung te Schwyz geopend en de overige Kantons, werden door afgevaardigden uitgenoodigd, om over de aangelegenheden van het vaderland te raadplegen. De Helvetische regeering, wier gebied zich nu slechts nog tot Waadtland en Freiburg bepaalde, was op het punt zich te ontbinden, toen NAPOLEON als Eerste Consul van Frankrijk tusschenbeide kwam als bemiddelaar, Fransche troepen liet binnenrukken en bij proclamatie, de nederlegging der wapens, het uit elkaâr gaan der Tagsatzung te Schwyz en de zending van afgevaardigden van alle Kantons en partijen naar Parijs voorschreef, om onder zijne bemiddeling te raadplegen over eene nieuwe Constitutie voor Zwitserland. De Helvetische regeering

bleef gesteund door Fransche troepen, nog slechts in werking tot de invoering van de Fransche Bemiddelings-Akte op 5 Maart 1803.

De Bemiddelingsakte van Napoleon. 1803 tot 1814.

Nadat de Zwitsersche afgevaardigden te Parijs bij elkander gekomen waren, gingen zij onder bemiddeling van NAPOLEON over tot het ontwerpen van een nieuwe Staatsregeling. De eerste plechtige vergadering van de Zwitsersche afgevaardigden had op 12 September 1802 te Parijs plaats.

De Staatsregeling die nu tot stand kwam en voor het grootste gedeelte aan den invloed van NAPOLEON te danken was, maakte Zwitserland weder tot een Statenbond. Zwitserland werd verdeeld in 19 souvereine Kantons, wier bijzondere Staatsregelingen eerst gemaakt werden, voordat de Bondsstaatsregeling tot stand gebracht werd. De Staatsregeling van de Kantons waren zeer verschillend, o. a. werd in de democratische Kantons de oude Landsgemeinde weder ingevoerd en werd aan de Stads-Kantons een representatieve regeering geschonken.

De 19 Kantons waren zoodanig met elkaâr verbonden, dat zij elkaâr wederzijds hunne Staatsregelingen, hun gebied, hun vrijheid en onafhankelijkheid, zoowel tegen buitenlandsche als binnenlandsche aanvallen, waarborgden.

De Bondsregeering werd uitgeoefend door de Tagsatzung (la Diète), en door den Landammann van Zwitserland.

De Tagsatzung beraadslaagde weder, zooals vroeger, volgens instructies, die ieder Kanton aan zijn afgevaar-

digden gaf; een groote nieuwigheid was het echter, dat de Kantons niet meer geheel en al een gelijk stemrecht hadden, maar de groote Kantons, als Bern, Zürich, Waadtland, St. Gallen, Aargau en Graubünden ieder twee stemmen hadden, terwijl aan de overige Kantons ieder slechts een stem toekwam. De Tagsatzung kwam afwisselend bijeen, het eene jaar na het andere, in de steden: Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich en Lucern. Het Kanton, dat aan de beurt was, heette dat jaar Vorort (Canton-Directeur), en moest de zittingskosten bestrijden. De gewone jaarlijksche zitting der Tagsatzung begon op den 1sten Maandag van Juni; zij werd buitengewoon bij elkander geroepen: 1°. wanneer de Landammann van Zwitserland het noodig achtte; 2°. wanneer een buitenlandsche macht dat verlangde en de Groote Raad van het Vorort dit verlangen gegrond vond; 3°. in geval van afwijzing van het verzoek, wanneer vijf Kantons er zich voor verklaarden.

Landammann van Zwitserland was de Schout of Burgemeester van het Vorort, die tegelijk van rechtswege afgevaardigde van zijn Kanton in de Tagsatzung was, en deze vergadering presideerde. Hij vertegenwoordigde Zwitserland naar buiten, droeg zorg voor de rechten van het Bond tegenover de Kantons en had gedurende zijn ambtsjaar al de aangelegenheden van het Eedgenootschap deels alleen, deels in beraad met zijn kantonale regeering, te leiden. Aan de Tagsatzung en aan den Landammann van Zwitserland was een vaste Eedgenootschappelijke Kanselarij toegevoegd, die van jaar tot jaar het Vorort volgde.

Ofschoon de Bemiddelings-Akte zich bepaald op het terrein van de kantonale Souvereiniteit plaatste, was het toch haar doel niet, om de kantonale Souvereiniteit

in denzelfden omvang, zooals zij vroeger bestaan had, te herstellen, want er werden daaraan zeer gewichtige beperkingen gesteld; o. a. vervielen alle politieke voorrechten, die vroeger aan bepaalde personen, families of gemeenten toebehoord hadden; het vrije recht van alle Zwitsersche burgers, om zich neder te zetten in alle Kantons, gepaard met uitoefening der politieke rechten, volgens de wetten van het Kanton, waar men zich nederzette, werd erkend, enz.

Onder deze Staatsregeling genoot Zwitserland over het algemeen rust en vrede, doch de afhankelijkheid van Frankrijk was en bleef drukkend. In den val van Napoleon werd ook deze Staatsregeling meegesleept.

Het Bondsverdrag van 1815 en de verdere Geschiedenis van het Eedgenootschap tot het jaar 1848.

Na den val van Napoleon werd door het Weener Congres de neutraliteit van Zwitserland erkend, Genève weder bij Zwitserland gevoegd en het Bisdom Basel insgelijks weêr bij Bern ingedeeld.

Na lange beraadslagingen bezwoeren de 22 Kantons op Augustus 1815 het nieuwe Bondsverdrag.

Het kenmerk van dit Bondsverdrag was een veel grootere decentralisatie, dan in de Bemiddelings-Akte van Napoleon voorkwam; de kantonale souvereiniteit was hier de hoofdzaak en het Centraalbestuur werd geheel op den achtergrond gedrongen. De vorm van het tot standkomen van het Bond tusschen de Kantons, was die van het vrije verdrag.

De Tagsatzung, bestaande uit de afgevaardigden van de 22 Kantons, was de hoogste overheid. De gezanten

stemden volgens instructies en ieder Kanton had slechts één stem. Bij het stemmen besliste in den regel de absolute meerderheid, n.l. een meerderheid van 12 stemmen. Aan de Tagsatzung waren de volgende werkzaamheden opgedragen: het sluiten van handelstractaten met Buitenlandsche Staten, de benoeming van gezanten, al de maatregelen van inwendige zekerheid van het Eedgenootschap, de organisatie van de contingenten der troepen van de verschillende Kantons, het beschikken over het Bondsleger en hetgeen daarmeê samenhangt. Aan de Kantons werd het overgelaten militaire capitulatiën en verdragen over oeconomische en politieke zaken met andere Staten te sluiten, echter zouden die handelingen ter kennis van de Tagsatzung gebracht moeten worden. De leiding van de Bondsaangelegenheden werd voor den tusschentijd waarin de Tagsatzung niet verzameld was, aan het Vorort opgedragen, en die hoedanigheid wisselde af tusschen de Kantons Zürich, Bern en Lucern, om de twee jaren. Aan het Vorort was een Eedgenootschappelijke Kanselarij toegevoegd. De burgemeester of schout van het Vorort was niet alleen president van de Tagsatzung, maar vertegenwoordigde haar in den tusschentijd en leidde de aangelegenheden met eenige leden der regeering, die alzoo een eedgenootschappelijken Staatsraad vormden. In buitengewone omstandigheden had de Tagsatzung de bevoegdheid om aan het Vorort bijzondere volmacht te verstrekken. Zij kon ook aan den Staatsraad Eedgenootschappelijke vertegenwoordigers toevoegen, volgens een bepaalde regeling.

Om twisten tusschen de Kantons over aangelegenheden, die niet door het Bondsverdrag gewaarborgd waren, en daarom aan de beslissing van de Tagsatzung voorbehouden waren, in der minne te schikken, werd de

oude scheidsrechterlijke instelling weder ingevoerd, zooals die vóór 1798 plaats had.

Ook in de Kantons werden de Staatsregelingen in den geest van de restauratie veranderd. In de Oude Kantons als Appenzell en Graubünden bleef ze onveranderd; in de Stads-Kantons daarentegen bemachtigden de vroegere souvereine steden in den Grooten Raad een grootere vertegenwoordiging en daardoor kregen zij een beslissend overwicht.

De Juli-Revolutie van 1830 werd echter ook in Zwitserland het sein voor een reeks kantonale omwentelingen, die de Staatsregelingen van 1815 omverwierpen. De nieuwe Staatsregelingen geleken elkander meer of minder in hun grondgedachten. Zij naderden alle het principe van democratische rechtsgelijkheid. De Volkssouvereiniteit werd geproclameerd, de uitoefening er van was echter tot de kiesbevoegdheid en tot het stemmen over veranderingen in de Staatsregeling beperkt. De Groote Raden, die het volk vertegenwoordigden en die de Souvereiniteit uitoefenden, verlaagden de regeeringen tot eenvoudige bestuursoverheden. De Groote Raad had te beslissen over de wetgeving, over de belastingen, over de instructiën aan de Tagsatzung en had het oppertoezicht over het gansche kantonale bestuur. Slechts te St. Gallen werd aan het volk een zoogenaamd Veto gegeven, tegen wetten, die het niet bevielen. In de meeste Kantons voerde men rechtstreeksch stemrecht in, voor het kiezen der afgevaardigden naar den Grooten Raad; slechts te Bern, Freiburg en voor een deel te Solothurn bleef men nog aan indirecte verkiezingen door Kiescolleges vasthouden.

De verwarde toestand, die nu in Zwitserland heerschte, dreigde het land in twee vijandelijke kampen te verdeelen, n.l. aan de eene zijde de ver vooruitstrevende

liberalen, aan de andere zijde, zooals te Bern en in de Oude Kantons, bepaalde voorstanders van reactionaire plannen; en daarbij kwamen nog uiterst moeielijke omstandigheden in de Tagsatzung. De vraag rees n.l. of de Tagsatzung de nieuwe Staatsregelingen van de Kantons zou waarborgen. Men moest derhalve vóor alles vaststellen, welke plichten het Bondsbestuur op zich te nemen had. De Tagsatzung besloot op 17 Juli 1832 met 13½ stem, de herziening van het Bondverdrag terhand te nemen en de uitvoering van dat plan aan een Commissie van 15 leden op te dragen. Deze Commissie stelde een zeer goed ontwerp op, volgens hetwelk het Bondsbestuur versterkt werd en menige noodzakelijke verandering tot stand gebracht werd. Doch dit ontwerp werd van alle zijden aangevallen en eindelijk verworpen.

Er kwamen nu ook bij de politieke godsdiensttwisten. Niettegenstaande art. 12 van het Bondsverdrag het voortbestaan der kloosters uitdrukkelijk waarborgde, had de regeering van Aargau plotseling, in het jaar 1841, al de kloosters, die zich op haar gebied bevonden, opgeheven. Dit verwekte terecht groote ontevredenheid bij de Katholieken; doch ook het toelaten der Jezuïeten in Lucern, vervulde nu wederom de protestantsche en gemengde Kantons met groote bezorgdheid. Tengevolge van het gevaar, dat door de godsdiensttwisten ontstaan was, verbonden zich de zeven katholieke Kantons: Lucern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Freiburg en Wallis in 1846 tot den zoogenaamden Sonderbund. Tegen dezen Sonderbund bracht de Tagsatzung een sterke macht onder de wapens, die na een korten burgeroorlog er over zegevierde. Nadat de Sonderbund-Kantons weder in de Tagsatzung zitting genomen hadden, was het mogelijk het groote werk der bondshervorming terhand te nemen, want de

omstandigheden hadden doen blijken, dat de kracht van de kantonale Souvereiniteit zwakker, dat het gevoel van gemeenschap sterker geworden was, dan men gedacht had. In Februari 1848 kwam de benoemde herzieningscommissie te zamen; reeds in Mei kon de Tagsatzung over het ontwerp beginnen te beraadslagen en het aan het volk ter beoordeeling voorleggen en aanbevelen. Vijftien en een half Kanton, niet alleen de meerderheid der Kantons, maar ook de grootste meerderheid van het Zwitsersche volk (daar de groote Kantons als Bern, Zürich en Waadtland er zich onder bevonden) verklaarden door Volksstemming hun goedkeuring. Op 12 September werd het ontwerp aangenomen verklaard. Nu was Zwitserland van een Statenbond een Bondsstaat geworden.

Kort overzicht van de thans in Zwitserland geldende Staatsregeling.

De Grondwet van 1848, die buiten eenigen vreemden invloed tot stand gekomen was, bracht rust en orde in het land en er volgde in den eersten tijd een tijdperk van tevredenheid. En aangezien deze Staatsregeling slechts in enkele opzichten bij de herziening van 1874 veranderd is, o. a. door de invoering van het Facultatief-Referendum, zoo zullen wij ons hier slechts met de thans in Zwitserland geldende Grondwet bezighouden, doch vooraf in het kort de redenen der herziening in 1874 nagaan.

In verband met deze Grondwetsherziening, zullen wij vooraf in korte woorden uiteenzetten wat de Zwitsersche Constitutie daaromtrent behelst.

Art. 118 (in de Constitutie van 1848, art. 111) zegt,

dat de Constitutie steeds kan herzien worden. Art. 119 (in de Constitutie van 1848, art. 112) zegt, dat de herziening plaats heeft op dezelfde wijze als de Bondswetgeving. Art. 120 (in de Constitutie van 1848, art. 113) zegt, dat, wanneer een gedeelte der Bondsvergadering besluit tot herziening en het andere deel er niet in toestemt, of wanneer 50000 stemgerechtigde Zwitsersche burgers de herziening verlangen, in beide gevallen de vraag, of een herziening plaats zal hebben of niet, aan het Zwitsersche volk voorgelegd moet worden. Indien in een dezer beide gevallen de meerderheid der stemmende burgers zich er voor verklaart, dan moeten beide Raden vernieuwd worden, om de herziening ter hand te nemen. Art. 121 (in de Constitutie van 1848, art. 114) zegt, dat de herziene Constitutie in kracht treedt, indien zij door de meerderheid der stemmende burgers èn door de meerderheid der Kantons aangenomen is. Om de meerderheid der Kantons te becijferen kunnen de door de ingezetenen van ieder Kanton uitgebrachte stemmen als in twee gelijke helften gedeeld worden voorgesteld, zoodat een half Kanton als vóor of als tegenstemmend kan worden aangenomen.

De eerste stoot tot verandering van de Grondwet werd aangebracht door de onderhandelingen met Frankrijk, over het sluiten van een handelstractaat, in het jaar 1864. Frankrijk verlangde n.l. dat aan alle Fransche burgers, zonder onderscheid van geloof, het recht van vrije nederzetting en handel in Zwitserland toegestaan werd, terwijl wederkeerig hetzelfde recht aan alle Zwitsers in Frankrijk verzekerd werd. Ten gevolgen hiervan zouden de Zwitsersche Israëlieten minder recht hebben gehad dan de Franschen, daar de eersten de genoemde rechten niet hadden in Zwitserland. De Bondsraad deed daarom door middel van een boodschap,

van 1 Juli 1865, het voorstel om de art. 41 en 46 van de Grondwet te veranderen, daar die uitdrukkelijk slechts van de Zwitsersche burgers die tot een Christelijke gezindte behoorden, spraken, en de Bondsvergadering voegde daarbij nog eenige andere te herziene artikelen. De laatste werden echter bij de Volksstemming van 14 Januari 1866 gezamenlijk verworpen en slechts de gelijkstelling van de Zwitsers van alle geloofsbelijdenissen, wat betreft recht van nederzetting, beroepsuitoefening en rechtsbescherming, goedgekeurd.

Het schitterende succes van de Pruisische wapenen in 1866, vermeerderde het aantal van de herzieningsvrienden, die naar grootere centralisatie en versterkt Bondsbestuur streefden. Van dien tijd af neemt deze strooming langzaam maar zeker toe.

Op 12 Mei 1872 werd een ontwerp tot herziening door de meerderheid van het volk en de Kantons verworpen. In den zomer van 1873 legde echter de Bondsraad aan de Wetgevende Raden een nieuw ontwerp voor, hetwelk een gunstiger onthaal vond; van de 538,212 Zwitsersche burgers, die aan de stemming deelnamen, stemden 340,199 voor aanneming, 198,013 voor verwerping. Van de Kantons stemden $14^1/_2$ voor aanneming en $7^1/_2$ er tegen. De groote meerderheid van het volk zoowel als van de Kantons had alzoo de nieuwe Grondwet aangenomen. Zij werd reeds in Mei van hetzelfde jaar van kracht verklaard.

Een der meest gewichtige punten, die door de herziening van 1874 in de Grondwet nieuw werden ingevoerd, was het zoogenaamde Facultatief Referendum. De Constitutie geeft daaromtrent de volgende voorschriften:

Art. 89. *Voor Bondswetten en Bondsbesluiten is de toestemming van de beide* Raden *noodig.*

Bondswetten evenals Bondsbesluiten, die niet van drin-

genden aard zijn, moeten bovendien aan het volk ter aanneming of verwerping voorgelegd worden, wanneer het door 30000 *stemgerechtigde Zwitsersche burgers of door* acht *Kantons verlangd wordt.*

Art. 90. *De* Bondsvergadering *zal den vorm waarin en den tijd waarop de Volksstemmingen moeten plaats hebben, vaststellen.*

De Souvereiniteit van de Kantons en hunne betrekkelijke zelfstandigheid en onafhankelijkheid is uitdrukkelijk als regel erkend; hunne beperking door het Bond wordt als een uitzondering opgegeven. (Art. 3).

De Souvereiniteit van het Bond is met opzet niet vermeld, ofschoon ook deze echter deels van zelf blijkt, doch uit het karakter van de Grondwet noodzakelijk volgt. De Souvereiniteit van het Bond treedt in verhouding tot het Buitenland veel beslissender op dan die van de Kantons; doch ten opzichte van Binnenlandsche zaken is de Souvereiniteit van het Bond beperkt tot algemeene Eedgenootschappelijke belangen. Wat de oplossing van de conflicten omtrent de competentie tusschen het Bond en de Kantons betreft, die men in de Grondwet van 1848 aan de Bondsvergadering opgedragen had, deze is bij de herziening van 1874 aan het Bondsgerecht opgedragen.

De wetgevende macht in het Bond wordt uitgeoefend door den Nationale Raad (Nationalrath) en door den Stenden-Raad (Ständenrath), die gezamelijk de Bondsvergadering genoemd worden.

De Nationale-Raad wordt uit afgevaardigden van het Zwitsersche Volk samengesteld. Op ieder 20000 zielen van de geheele bevolking wordt een lid gekozen. Een aantal zielen boven de 10000, doch beneden de 20000, wordt voor 20000 gerekend. Ieder Kanton heeft, en bij gesplitste Kantons hebben ieder der beide deelen ten-

minste één lid te kiezen. De verkiezingen zijn direct, zij vinden in Eedgenootschappelijke Kiesdistricten plaats, die echter niet uit deelen van verschillende Kantons samengesteld kunnen worden. Ieder Zwitser, die zijn twintigste jaar volbracht heeft en overigens volgens de wetgeving van het Kanton, waar hij woont, niet van het actieve burgerschap uitgesloten is, is stemgerechtigd bij verkiezingen en stemmingen. De Nationale-Raad wordt voor den tijd van drie jaren gekozen en telkens heeft er eene geheele vernieuwing plaats.

De leden van den Stenden-Raad en van den Bondsraad en de door den laatsten gekozene ambtenaren kunnen niet tegelijk lid van den Nationalen-Raad zijn.

De Nationale-Raad kiest uit zijn midden voor iedere gewone en buitengewone zitting een President en een Vice-President. De President en Vice-President zijn niet terstond herkiesbaar voor twee op elkaâr volgende zittingen. De President heeft bij staking van stemmen te beslissen; bij benoemingen oefent hij het stemrecht uit gelijk ieder lid. De leden van den Nationalen-Raad krijgen uit de Bondskas een schadeloosstelling.

De Stenden-Raad bestaat uit 44 afgevaardigden der Kantons. Ieder Kanton verkiest twee afgevaardigden. De leden van den Nationalen-Raad en van den Bondsraad kunnen niet tegelijk leden van den Stenden-Raad zijn. Ook de Stenden-Raad kiest voor iedere gewone en buitengewone zitting een President en een Vice-President uit zijn midden. Het regelen der verkiezingen, de ambtsduur, de schadeloosstelling enz., dit alles is geheel aan het goedvinden der Kantons overgelaten, hierin is dan ook een groote verscheidenheid ontstaan. In de democratische- en in de Referendum-Kantons worden de leden van den Stenden-Raad door het Volk zelf gekozen. In de Kantons met een representatieve

Staatsregeling heeft die keuze door het Wetgevend Lichaam plaats.

Beide Raden hebben het recht van wetsvoordracht, doch ook ieder Kanton heeft dit recht. Voor verkiezingen en beslechting van twisten over de competentie komen de beide Raden in vereenigde vergadering tezamen, en raadplegen gemeenschappelijk en beslissen volgens de meerderheid der aanwezige leden. Het verkiezen van de leden van den Bondsraad, van het Bondsgerecht, van de Kanselarij, van den Generaal, van den Chef van den Generalen Staf en van Eedgenootschappelijke Gezanten wordt door de beide Raden gezamenlijk uitgevoerd.

Als de beide Raden vereenigd moeten zitten, houdt elke afzonderlijke organisatie op, en er ontstaat een geheel nieuwe vergadering, die door den President van den Nationalen-Raad geleid wordt, en in welke, met uitzondering der benoemingen, over het algemeen volgens de reglementen van den Nationalen-Raad beraadslaagd wordt.

Bondswetten en Bondsbesluiten hebben de goedkeuring der beide Raden noodig. De verdeeling van den arbeid, n.l. wie van de beide Raden een wetsvoorstel of besluit het eerst in behandeling zal nemen, wordt bij het begin van iedere zitting door de beide Presidenten geregeld. Gewichtige wetsontwerpen of besluiten worden somtijds eerst aan een speciale Commissie ter onderzoeking en goedkeuring overgegeven. In beide wetgevende Kamers kan ieder lid, bij wijze van motie, wetten en besluiten voorstellen. Zulke voorstellen kunnen ook door petitiën van buiten af geschieden, terwijl de Raad, aan wien deze petitie gericht is, dezelve in alle gevallen in beraad moet nemen.

De Nationale-Raad kan, krachtens den volkswil, niet ontbonden worden, behalve wanneer de aanvrage

van 50.000 Zwitsersche burgers om herziening van de Grondwet, door de Volksstemming is bevestigd.

De hoogste uitvoerende macht in het Eedgenootschap is de Bondsraad. Aan het hoofd er van staat een President en een Vice-President, die beide voor een jaar gekozen zijn en het volgende jaar niet herkiesbaar zijn. De leden worden uit alle Zwitsersche burgers, die als leden van den Nationalen-Raad verkiesbaar zijn, voor den tijd van 3 jaren door de Bondsvergadering benoemd. Zij mogen uit elk Kanton naar goedvinden gekozen worden, doch niet meer dan één lid uit elk Kanton. Zij mogen geen ander ambt bekleeden, noch in dienst van het Bond, noch van een Kanton, noch eenig ander beroep uitoefenen. Zij ontvangen hun traktement uit de Bondskas, hetwelk tegenwoordig fr. 12000 bedraagt, met een toelage van fr. 1500 voor den President. De leden van den Bondsraad hebben een raadgevende stem in de beide Raden, en zij hebben ook het recht om over een in beraad zijnd ontwerp voorstellen te doen. Het recht om moties voor te stellen hebben zij niet. Het Bondsbestuur is verdeeld in 7 departementen; aan het hoofd van elk daarvan staat een lid van den Bondsraad.

Bern is de hoofdstad van het Eedgenootschap: aldaar vergaderen de beide Raden en zetelt de Bondsraad.

Kort overzicht van het thans geldende Kantonale Staatsrecht.

In de Oude Kantons (Urkantonen) en daarenboven in de Kantons Glarus en Appenzell was van oudsher, en is nu nog, met uitzondering van Schwyz, de Landsgemeinde de drager der volle Souvereiniteit. Hier treedt het volk zelf als wetgever op. Dit had in Schwyz reeds

in het jaar 1294 plaats. Bij de Landsgemeinde had men ook wel een Raad, maar die was slechts een lichaam, dat de beraadslagingen voorbereidde; alle gewichtige beslissingen liet men aan den Souverein zelf over. Daarentegen placht het volk van oudsher zaken van minder belang, evenals die welke van dringenden aard waren, aan de beslissing van den Raad over te laten.

In de aristocratische Stad-Kantons had de Raad een geheel andere stelling. Hij concentreerde hier in zich alle bestuursrechten, die heden het begrip van staatsmacht uitmaken; hij was de eigenlijke Souverein. Toen in den tijd van de Bemiddelings-Akte en later in de periode van de restauratie deze Stad-Kantons veranderd werden in representatieve staten, werd de oude stelling van den Raad behouden; de Kantonale Grondwetten uit het tijdvak van '30 tot '48, duiden hem gewoonlijk aan als den plaatsbekleeder van den Souverein. Dit was ook terecht, want het volk had door zijn keuze zijn oorspronkelijk recht aan hem overgedragen.

Tot vóor korten tijd waren de gezamelijke Zwitsersche Kantons, of bepaald directe Democratieën, of Representatieve Staten. Door de uitbreiding der volksrechten is dit nu echter veranderd; de Raden hebben nu, met enkele uitzonderingen, niet meer alleen over de wetgeving te beschikken; toch berust het politieke leven der Kantons nog hoofdzakelijk bij de Raden.

De werkkring der Kantonale Raden strekt zich uit tot de wetgeving, tot het opzicht en de contrôle over het gansche Kantonale bestuur, en over de keuze van de Kantonale ambtenaren.

In alle Kantons bestaat het Wetgevend Lichaam uit éen collegie, dus anders dan bij de algemeene Bondsregeering. De bezetting der plaatsen in den Raad komt overal tot stand door volkskeuze naar evenredigheid van

het aantal zielen der bevolking. De verhouding wisselt af van een op de 2000 (te Bern) tot op een op de 200 (te Obwalden). Overal is het zielental de grondslag, alleen Thurgau kiest op grondslag van de stemgerechtigde burgers, n.l. een afgevaardigde op de 250 kiezers. Het grootst aantal leden is 266, n.l. te Bern, en het kleinst 57, n.l. te Inner-Rhoden; het is in 7 Kantons onder de 80, in 6 Kantons 80 tot 100, in 9 Kantons van 100 tot 200, en in Waadtland, Zürich en Bern over de 200 leden. In 4 Kantons heet dit staatslichaam Landraad, n.l. in Uri, Nidwalden, Glarus en Basel-land; in 6 Kantons heet het Kantons-Raad, n.l. in Obwalden, Auszer-Rhoden, Schwyz, Zug, Zürich en Solothurn; in de 15 overige Kantons heet het Groote Raad.

De verkiezingen geschieden in den regel direct door het volk. Vroeger waren ook indirecte verkiezingen zeer gebruikelijk, daar de Raad toen een deel zijner leden zelf koos b.v. te Zürich; tegenwoordig is dit geheel verdwenen. Het recht om aan de keuze der vertegenwoordiging deel te nemen, valt met het politieke stemrecht samen. De voornaamste voorwaarde hiertoe is het volle bezit der burgerlijke eer. Uitgesloten zijn daarom: de onder curateele staanden, de gefailleerden (niet voor geheel hun leven, maar voor een bepaald door den rechter vastgesteld aantal jaren), de crimineel veroordeelden, verder in sommige Kantons de bedeelden en zij aan wien het bezoeken van herbergen verboden is. Volgens de Grondwet van 1874 zijn ook de Zwitsers, die zich in een ander Kanton nederzetten, na drie maanden, in Kantonale- en Gemeente-aangelegenheden stembevoegd. Een beperking door census bestaat nergens. Het recht om gekozen te worden is met weinig uitzonderingen hetzelfde. De ambtsduur van de vertegenwoordigers wisselt af van

een tot zes jaren; drie of vier jaren is de regel. Na afloop van de ambtsperiode heeft een geheele vernieuwing van den Raad plaats. De leden zijn terstond herkiesbaar. De vergaderingen van de Wetgevende Lichamen zijn deels gewone, deels buitengewone. De eerste vinden meestal eenmaal in het jaar plaats, de laatste naar gelang van noodzakelijkheid.

De directe volkswetgeving geschiedt in de Kantons door het Veto, het Initiatief en het Referendum; deze instellingen zullen wij later nader behandelen.

De regeering heet in de kleine Kantons: Landammann en Raad, wederom in andere Kleine Raad, in het grootst aantal Regeeringsraad. De keuze van de regeering had vroeger alleen in de Berg-Kantons door het volk plaats. De directe keuze van de regeering door het volk werd het eerst in 1846 in de Grondwet van het Kanton Genève opgenomen. Nu heeft door de democratische omwentelingen, het meerendeel der Kantons, dit systeem omhelsd. De keuze is vrij, en het eenigste vereischte is een bepaalde leeftijd, op zijn minst die, welke voor het politieke stemrecht vereischt wordt. De ambtsduur is verschillend en wisselt van een tot zes jaren af. De bezoldigingen zijn zeer laag en bedragen van fr. 2500 tot fr. 6000.

---

§ 2. DE ONMIDDELLIJKE VOLKSSOUVEREINITEIT IN DE KANTONS VÓOR 1874.

Het woord Referendum wordt thans in de Constitutie van het Zwitsersche Eedgenootschap en in de Constituties der verschillende Kantons, waaruit het Eedgenootschap bestaat, gebruikt om een geheel andere instelling aan te duiden dan waarvoor vroeger dit woord gebruikt werd in het Eedgenootschap vóor 1798. In het Oude Eedgenootschap heeft er nooit een Constitutie bestaan, in den zin, dien men tegenwoordig aan dit woord geeft, hoewel er tweemaal pogingen in het werk gesteld zijn, om zulk een Constitutie tot stand te brengen, n.l. de eerste maal in het jaar 1655 en later nog eens naar aanleiding van de hernieuwing van het Fransche verbond. Het staatsrecht van het Bond berustte op den gezamenlijken inhoud der afzonderlijke Bondsbrieven, die niet alle gelijkluidend waren en die ook niet alle leden van het Bond gelijkelijk met elkaâr verbonden. De Tagsatzungen waren het eenige orgaan van het Bond, doch zij hadden geen algemeen verbindend karakter, tenminste dit was nergens voorgeschreven; oorspronkelijk werden zij ook niet regelmatig gehouden, doch waren het slechts vergaderingen van de afgevaardigden der Bondgenooten naar aanleiding van een be-

paalde oorzaak. De afgevaardigden waren slechts gezanten van hunne Staten naar een Congres van Staten, en daarom handelden zij slechts in naam en volgens de opdracht van de overheid van hunne Staten. Wanneer er iets ter sprake kwam, waarvoor zij geen opdracht hadden, dan werd die zaak door hen behandeld zonder zich te verbinden, en vervolgens werd ze door hen «ad referendum» genomen, d. i. zij behielden zich het recht voor om omtrent die zaak aan hunne overheden bericht te geven en daaromtrent nieuwe instructies te vragen, en dan werd ze op een volgende Tagsatzung nogmaals behandeld. Het gebeurde nu dikwijls, dat afgevaardigden van verschillende Kantons (Stände) omtrent zulk een «ad referendum» genomen zaak opnieuw geen opdracht meêbrachten, en dan bleef de zaak, wegens gebrek aan overeenstemming der Kantons, die volgens het Bondsrecht noodig was, onafgedaan liggen. Deze eigenaardigheid herhaalde zich nog in onze eeuw onder de heerschappij van het Bondsverdrag van 1815.

Nu gebruikt men het woord Referendum, zooals wij reeds gezegd hebben, om iets geheel anders aan te duiden, nl. de instelling, dat voor de geldigheid van wetten of besluiten door een vertegenwoordigende vergadering genomen, nog een Volksstemming noodig is, of onder bepaalde voorwaarden noodzakelijk kan zijn.

De bakermat van het Referendum staat in de Kantons Graubünden en Wallis; hetzelve heeft van de oudste tijden af tot nu toe alleen in het eerstgenoemde der beide Kantons voortdurend bestaan. Deze beide Kantons waren in den ouden tijd van vóor 1798 en ook nog in onze eeuw geen eenheidsstaten, maar zelve wederom verbindingen van Staten, n.l. vereenigingen van kleine republieken tot éen gezamenlijken Staat. Hier had ook, evenals in het Eedgenootschap, ieder

besluit van een representatieve vergadering, in den ouden zin van het woord, slechts gevolg onder voorbehoud der aanneming door de souvereine Gemeenten, waaruit de Staat bestond. Daar deze souvereine Gemeenten wederom uit op zich zelf staande Gemeenten, in den tegenwoordigen zin, bestonden, of tenminste volgens Gemeenten pleegden te stemmen, zoo maar meer Gemeenten zulk een kleinen Staat vormden, bestaat er hier meer aansluiting van de oude aan de moderne inrichting.

De beide Referendum-Kantons Graubünden en Wallis waren vóor het jaar 1798 geen eigenlijke leden van het Eedgenootschap, doch slechts zoogenaamde Zugewandete Orte er van. Zooals wij reeds in § 1 van dit hoofdstuk gezegd hebben, waren dit landstreken, die hoewel nu geen leden van het Eedgenootschap zijnde, toch met eenige of alle leden er van in Bondsverdrag stonden, doch het voornaamste onderscheid tusschen hen en de Eedgenootschappelijke «Orte» was gelegen in de minder enge verbinding en in hun eenigszins ondergeschikte stelling in het algemeen, die zich voornamelijk openbaarde in den aard en de wijze der krijgshulp, in de deelneming aan de Tagsatzungen en in de eedsaflegging. De voornaamste reden waarom deze beide Kantons echter gedurende den geheelen ouden tijd met hun Verplicht Referendum alleen stonden, bestaat daarin, dat, zooals wij reeds gezien hebben, hetgeen Eenheidsstaten waren, maar verbindingen van Staten, zooals het Eedgenootschap zelf, doch alleen met dit onderscheid, dat hier de enkele Staten zoo klein en democratisch georganiseerd waren, dat hun wilsverklaring bij wijze van stemming kon opgenomen worden.

Het bovendeel van Wallis, beoosten van de rivier Morge, die beneden Sitten in de Rhone valt, bestond uit 7 zoogenaamde Zehnten, die gemeenschappelijk met

den bisschop van Sitten het onderdeel van het land, hetwelk voor den vorm ook in 3 Zehnten verdeeld was, door middel van hunne landvoogden regeerden. De algemeene landsaangelegenheden werden gedeeltelijk door een Landraad beslist, die uit den bisschop (n.l. 2 Domheeren, als vertegenwoordigers van hem), den door hem en de 7 Zehnten gekozene Landeshauptmann en uit 4 Boden uit ieder Zehnt bestond, andere aangelegenheden werden door circulaires ter kennis van de Zehnten gebracht, die de Landeshauptmann door Boden van Zehnt tot Zehnt liet rondbrengen. De resultaten der stemming, die in de afzonderlijke Gemeenten geschiedde, werden door den Landeshauptmann en den Kanselier verzameld en het oordeel van de meerderheid der Zehnten, dat alleen beslissend was, daar ieder Zehnt gelijke rechten had, aan den eerstvolgenden Landraad als beslissing der zaak medegedeeld. Een nauwkeurige wettelijke onderscheiding van hetgeen, wat tot de competentie van den Landraad behoorde en wat aan de Zehnten ter beslissing moest gezonden worden, bestond hier denkelijk evenmin als in den Rhätischen Vrijstaat; daarentegen had de Landraad van den aanvang af een aanzienlijker stelling en competentie dan de Bondsdagen daarginds.

Deze oude Constitutie van Wallis werd in den nieuweren tijd herhaaldelijk afgeschaft en weder hersteld. Op 30 Augustus 1802 moest de Landraad een Constitutie aannemen, die Wallis van Zwitserland losmaakte en tot een in naam zelfstandige Rhodanische Republiek maakte, onder de gemeenschappelijke bescherming van de Fransche, Cisalpijnsche en Helvetische Republieken. Deze van Parijs uit aangebrachte Constitutie, die ten doel had het land eerst indirect en daarna direct aan Frankrijk te brengen, om den toen

in aanbouw zijnde Simplonweg van Frankrijk naar Italië, in Fransche handen te brengen, had natuurlijk noch begrip, noch voorliefde voor de oude Zehnten-Constitutie, die de handhaving van het gezag van Frankrijk slechts bemoeilijkt zou hebben. De Zehnten werden daarom slechts als administratieve indeeling behouden en tot 12 vermeerderd, daarentegen werd het Referendum geheel afgeschaft. Art. 47 van deze Constitutie luidde: «*Les lois décrétées par la Diète sont exécutoires pour toute la République du moment qu'elle sont scellées par le Conseil d'Etat.*» Deze Constitutie van 1802 werd door een keizerlijk decreet opgeheven, op 14 November 1810, en Wallis was, van dien tijd af, tot aan de laatste dagen van het jaar 1813, een Fransch Departement. — Nadat Wallis door het Weener Congres weder aan Zwitserland teruggegeven was, nam het op 12 Mei 1815 een nieuwe Constitutie aan, die het land in 13 Zehnten verdeelde, van welke ieder 4, door den Zehtenraad gekozene, afgevaardigden in den Landraad zonden; de Bisschop had nu in den Landraad eveneens 4 stemmen, evenals ieder Zehnt. De instelling van het Referendum werd nu ook weder ingevoerd en voor de eerste maal nader omschreven; dit is: de eerste vaststelling van dit volksrecht is een geschreven wet. Art. 20 dat er over handelde, bevatte ongeveer het volgende: De Landraad had de wetgevende macht, de wetsontwerpen werden echter door den Staatsraad gereed gemaakt, en konden pas in werking treden na aan de stemming van de Zehntenraden onderworpen en na door de meerderheid van deze Raden goedgekeurd te zijn. Indien er sprake was van financieele wetten, van militaire capitulaties, of van aan een vreemdeling te verleenen naturalisatie, moesten die zaken niet alleen aan de stemming van de Zehntenraden, maar ook aan de stemming

der Gemeenteraden onderworpen worden. Het Referendum was dus niet toepasselijk op zaken, die Wallis betroffen als Kanton van Zwitserland, en die in verband stonden met de betrekkingen en verplichtingen, die tot stand gekomen waren door het Bondsverdrag. De Zehnten, en onder bepaalde omstandigheden ook de Gemeenten, oefenden voorts hun stemrecht niet door Volksstemming, maar door hun Raden uit, en in betrekking tot het Eedgenootschap was het Referendum geheel uitgesloten. Deze Constitutie werd, tegen de oude gewoonte in, slechts door den Landraad aangenomen, en niet aan de Zehntenraden, noch aan de Gemeenteraden ter bevestiging aangeboden.

De wijze waarop het Referendum nu opnieuw ingevoerd werd, gaf aan het bovenste deel van het land, dat meer Zehnten, maar minder inwoners had, in alle gewichtige aangelegenheden een kunstmatig overwicht. Deze verbinding van het Referendum met het oude Zehnten-systeem was de grond waarom deze instelling tot in den nieuwen tijd als een bepaald conservatieve aangezien is, en daaruit is ook ten deele de tegenzin er in, van de liberalen der oude school in Zwitserland te verklaren.

De volgende Constitutie van 30 Januari 1839, die op onregelmatige wijze slechts door 7 Zehnten aangenomen en door het besluit van de Tagsatzung, van 11 Juli van het zelfde jaar opgeheven werd, zocht het Referendum in te krimpen. Art. 73 bevatte er ongeveer de volgende bepalingen over: *De militaire capitulaties*, *de financieele wetten en decreten*, *de wetten omtrent naturalisatie door den* Grooten Raad *uitgevaardigd*, *treden pas dertig dagen na hun afkondiging in werking. In dien tusschentijd kan de meerderheid der burgers van* Wallis *ze verwerpen. Tot dat doel kan*

een willekeurig getal burgers zich rechtens vereenigen om hun oordeel uit te spreken, onder voorzitterschap van het hoofd der Gemeente, hetwelk verplicht is om er een proces-verbaal van op te maken en om dit terhand te stellen aan den president van zijn Zehnt.

De definitieve Constitutie van 30 Augustus 1839 voerde, als concessie aan Boven-Wallis en aan de geestelijkheid, het Referendum weder in, doch onder de bepaalde voorwaarde in art. 50 vervat: «*De Grondvergadering oefent het* Referendum *uit en doet de benoemingen waartoe ze gerechtigd is*». Deze bepaling bleef ook in de Constitutie van 14 September 1844 behouden. Hierdoor was het oude Referendum van aard veranderd en overgegaan in een soort van Veto-Recht van het geheele volk.

De beide Constituties van 10 Januari 1848 en 23 September 1852 beperkten het stemrecht van het volk tot financieele zaken, en de tegenwoordige Constitutie van 26 November 1875 heeft deze beperking met een nieuwe definitie behouden, daarentegen heeft, volgens den vorm, dit recht het karakter van een Veto verloren en dat van het positieve Referendum, over bepaalde onderwerpen, weder aangenomen. Het tegenwoordige artikel, dat over het Referendum handelt, n.l. art. 15, bevat ongeveer het volgende: *Ieder besluit van den* Grooten Raad, *dat een buitengewone uitgave van fr.* 60000, *of gedurende drie jaren een gemiddelde jaarlijksche uitgave van fr.* 20000, *ten gevolge heeft, moet aan de Volksstemming onderworpen worden, wanneer deze uitgaven niet gedekt kunnen worden door het bedrag der gewone inkomsten der begrooting. De stemming vindt plaats volgens de door de wet bepaalde vormen, en binnen de* 50 *dagen, die op de bekendmaking van het uitgevaardigde besluit volgen.*

Hierbij behoort nog art. 27 dat het volgende zegt: *De wetgevende macht wordt door den* Grooten Raad *uitgeoefend.*

Langs dezen weg is in een der oude Referendum-Kantons dit volksrecht langzamerhand veranderd en ten laatste zeer beperkt geworden. De reden daartoe ligt ten eerste in de veranderde organisatie van het Kanton, hetwelk nu in districten ingedeeld is, uit welke de Groote Raad naar gelijkmatig bevolkingscijfer gekozen wordt, vervolgens in het algemeen gelijkmatig stemrecht, hetwelk in de plaats gekomen is van de vroegere privilegiën van het bovenland en in den historischen tegenzin van de liberale partij van het land tegen deze inrichting. Aan de oude federatieve Constitutie herinnert heden nog slechts de bepaling, dat de leden der regeering niet geheel vrij gekozen worden, maar dat daarbij op de verdeeling tusschen bepaalde landdeelen gelet moet worden (art. 42).

Het tegenwoordige Kanton Graubünden was vóor het jaar 1801, wanneer het toetrad tot de toenmalige Helvetische Republiek, een Eedgenootschap op kleine schaal, hetwelk in het begin uit drie bijzondere Bonden bestond, die zich in het jaar 1471 tot een gemeenschappelijken Bond vereenigd zouden hebben. De nadere omstandigheden van deze verbinding zijn niet bepaald aan te wijzen, echter werd ze in 1524 en daarna nog meermalen op authentieke wijze hernieuwd. Tot het Zwitsersche Eedgenootschap stond deze Vrijstaat van de drie Bonden, evenals Wallis, in de stelling van een Zugewandtes Ort, echter slechts door middel van Bondsverdragen van ieder der Bonden op zich zelf; alleen Bern had een Bond, van af 1604, met alle drie Bonden.

Deze Rhätische Bonden bestonden ieder weder uit een bepaald aantal zoogenaamde Hochgerichte en Gemeenten, van welke ieder op zich zelf een kleine zelfstandige republiek was, voor zijne innerlijke aangelegenheden; tegenover het Bond kwamen zij echter slechts

als een bepaald deel van een Hochgericht in aanmerking. De gemeenschappelijke aangelegenheden werden, ieder naar gelang van omstandigheden, op bijzondere Bondsdagen door de afzonderlijke Bonden behandeld, of op een jaarlijkschen algemeenen Bondsdag van alle drie Bonden, waarop ieder Hochgericht door een Hauptbote, die gewoonlijk als Voorzitter er van zonder bijzondere keuze aangewezen was, en naar gelang van de uitgebreidheid van het Hochgericht, door een of meerdere Beiboten vertegenwoordigd was. De gezamenlijke vertegenwoordiging van de Hochgerichte op den algemeenen Bondsdag bestond in den eersten tijd uit 63 Boden, waarbij nog drie Bundeshäupter met raadgevende stem en een schrijver uit ieder Bond kwamen. Er werden behalve deze Bondsdagen nog zoogenaamde Beitage gehouden, tot regeling van buitengewone zaken, die wegens hunne geringe beteekenis geen groote samenkomst noodig maakten; zij bestonden dikwijls slechts uit de drie hoofden van de Bonden; dit waren n.l. de Landrechter van den Oberen Bund, de Bundeslandammann van den Zehngerichtenbund en de Bondspresident van den Gotteshausbund; hierbij kwamen dan nog hoogstens de helft van het gewone aantal Boden. De algemeene landsaangelegenheden, die op deze samenkomst behandeld werden, hadden nog de goedkeuring noodig der Souvereine Gemeenten, en om deze te bekomen werd na het einde van den Bondsdag het protocol van het aldaar behandelde door een zoogenaamde Absatzkommission opgemaakt en gelijkluidende afschriften er van, die door den President opgemaakt waren, aan de souvereine Gemeenten toegezonden. Deze afschriften waren voorzien van zoogenaamde Recapitulationspuncten, n.l. bepaalde formules voor de gelijkmatige behandeling der Volksstemming. De behan-

deling en stemming over deze punten had steeds plaats in de afzonderlijke Gemeenten, en de discussie omtrent de voorgelegde onderwerpen, was vrij. Deze onderwerpen bevatten dikwijls zeer gewichtige buitenlandsche aangelegenheden.

Voor het geheele Kanton bestonden er geen algemeene voorschriften over het stemrecht, de regeling hiervan was geheel aan de Gemeenten overgelaten. Meestal waren al de burgers in de Gemeenten tot stemming gerechtigd, doch op vele plaatsen werd niet individueel gestemd, maar bij huisgezinnen, zoodat voor iederen haard één persoon het stemrecht uitoefende; voor zaken van inwendig huishoudelijk belang was dit zelfs regel. De stemmen werden volgens Hochgerichte opgeteld en dan het resultaat er van aan een zoogenaamd Congres opgegeven; dit Congres bestond uit de drie Bondshoofden en drie Boden van elken Bond. Het Congres moest nu de ingekomene antwoorden op de Recapitulationspuncten onderzoeken, en uitmaken aan welke zijde de meerderheid was.

Uit het voorgaande zien wij dat in den Rhätischen Vrijstaat geen algemeen verbindende Bondsbesluiten tot stand konden komen, zonder de goedkeuring der Gemeenten. De burgers kregen door zich bestendig met buitenlandsche aangelegenheden bezig te houden ook een helder inzicht in de algemeene politieke verhoudingen van Europa.

De in 1803 tot stand gekomene Bemiddelings-Akte van Napoleon handelde in het 7de hoofdstuk over het toen gevormde Kanton Graubünden; de oude indeeling in drie Bonden en in Hochgerichte werd er door behouden; art. 5 er van luidde ongeveer als volgt: «*De bekrachtiging der wetten en het bestuur zijn in de* Hochgerichte *op den ouden voet hersteld. De vroegere*

Onderdanenlanden *worden ingericht als onafhankelijke landen»;* en art. 6: «*De behandeling der wetten behoort aan den* Grooten Raad, *uit* 63 *vertegenwoordigers bestaande*, *die uit alle* Hochgerichte *en uit alle deelen ervan*, *in gelijke verhouding*, *gelijk vroeger gekozen worden*, *zonder op voorrechten*, *die daaraan misschien in den weg zouden staan*, *te letten*». Een verordening van de Voorloopige Regeering, van April 1803, zeide: «*In de toekomst kan alleen de* Groote Raad *besluiten voordragen en de absolute meerderheid der Gemeenten aan deze wetten kracht van wet geven.*» Verder werd er nog het volgende in deze verordening gezegd: «*De* Groote Raad *alleen kan voortaan wetten bij de Gemeenten in omvraag brengen en moet hunne stemmingen zelf opnemen of*, *in gevallen waarvan hij het dringende erkend heeft*, *door een bijzondere Commissie doen opnemen*».

Het eerste Reglement van den Grooten Raad, van 1803, beperkt de competentie van deze overheid uitsluitend tot het volgende: 1° voordracht van wetten; 2° beslissing van geschillen tusschen de gemeenten op zich zelf; 3° waakzaamheid over de gemeenschappelijke belangen; 4° verdeeling der belastingen over de Hochgerichte; 5° voordracht tot het houden van buitengewone Eedgenootschappelijke Tagsatzungen; 6° keuze en instructie der afgevaardigden daarheen en uitvaardiging van de besluiten der Tagsatzung. In alle andere zaken bleven de Hochgerichte en Gemeenten binnen hun gebied Souverein.

De volgende Constitutie van 11 November 1814, die echter eerst op 19 Juni 1820 door de Raden en Gemeenten goedgekeurd en bevestigd werd, bevatte o. a. de volgende bepalingen:

Art. 1. «*De Souvereiniteit van den Vrijstaat* Graubünden *berust bij de gezamelijke Raden en Gemeenten*,

en uit zich door de meerderheid van hun op wettelijke wijze verkregen en geconstateerde wilsverklaringen of Gemeentestemmingen».

Art. 2. «*De* Groote Raad *is voor bestuurszaken en aangelegenheden van algemeene politie de hoogste overheid, hij beraadslaagt over de burgerlijke wetten, staatsverdragen en verbonden, die aan de Gemeenten ter goedkeuring voorgelegd moeten worden».*

In 1834 werd voor de eerste maal een regeling gemaakt op het uitschrijven en opnemen der Gemeentestemmingen, dus volgens het hedendaagsch spraakgebruik, een Referendum-Wet uitgevaardigd. Deze wet bepaalt o. a. het volgende: *Bij het rondzenden der voorgestelde wetten moet aan de Gemeenten kennis gegeven worden of zij ze in haar geheel of soms op enkele punten aannemen of verwerpen kunnen. Stemmen, die niet geheel volgens den regel gelegaliseerd of uitgevaardigd zijn, worden, naar gelang van omstandigheden, ter verbetering teruggezonden, of, niettegenstaande hun gebrek, medegeteld; de zulke, die in blanco uitgebracht zijn, worden als aannemend beschouwd; blijft de stemming dan nog twijfelachtig, dan wordt het aan den* Grooten Raad *overgelaten, of hij opnieuw een stemming wil uitschrijven of niet; in alle gevallen moet bij het opnieuw uitschrijven, aan de Raden en Gemeenten, die bekend zijn met het resultaat der stemming, nauwkeurig opgegeven worden, welke stemmen voor, tegen, voorwaardelijk of in blanco uitgebracht zijn, en hoe de beide laatste categorieën geclassificeerd zijn.*

Een besluit van den Grooten Raad van 23 Juni 1821, stelde vast, dat een authentieke interpretatie van een wet aan deze overheid toekwam, doch zonder terugwerkende kracht.

De volgende Constitutie, van 1854, hield de volgende bepaling in, vervat in art. 2: «*Het volk heeft het recht*

om de door den Grooten Raad *voorgestelde veranderingen in de Constitutie, de wetten en verdragen aan te nemen of te verwerpen. Zoodanige toestemming is ook, zoowel voor de invoering van nieuwe belastingen, als voor de verhooging der reeds bestaande, noodzakelijk. Nieuwe Kantonale overheden kunnen slechts op wettelijke wijze, dat wil zeggen met toestemming van het volk, ingesteld worden*».

Overigens was deze Constitutie de overgang tot de moderne regelmatige inrichting van het Kanton. De indeeling er van in Bezirke, Kreise en Gemeenten, in de plaats der oude Hochgerichte, had reeds in 1851, en de opheffing der drie Bonden, eenvoudig door een besluit van den Grooten Raad, in het jaar 1848 plaats gehad.

Eerst de tegenwoordige Constitutie van Graubünden, van 23 Mei 1880, heeft eindelijk den overgang van het vroegere Statenbond «Freistaat der Drei Bunde» in den eenheidsstaat «Kanton-Graubünden» voltooid; de Gemeenten zijn nu geen Souvereine Staten meer, maar hebben nog slechts een gewichtige autonomie ten opzichte van de regeling van hunne eigene belangen; het Referendum is daarentegen behouden en zelfs is er een Financieel Referendum en een zoogenaamd Initiatief bijgevoegd.

De inhoud van de artikelen 1, 2 en 3 van de tegenwoordige Constitutie van Graubünden is ongeveer als volgt:

Art. 1: «*Het Kanton Graubünden is in verhouding tot de* Bonds-Constitutie *en binnen de grenzen ervan een Souverein Kanton van het* Eedgenootschap.

De souvereiniteit berust bij het gezamenlijke volk en uit zich door de op wettelijke wijze gehouden stemmingen en verkiezingen».

Art. 2: «*De wetgevende macht wordt door het volk uitgeoefend.*

Aan de Volksstemmingen zijn onderworpen:

1°. *De veranderingen in de Constitutie.*

2°. *Tractaten en Concordaten.*

3°. *Wetten;*

a. *Organieke wetten, burgerlijke- en strafwetten, met inbegrip van diegene omtrent het beleid der rechtspleging, zoowel in civiele als in crimineele en politiezaken.*

b. *Administratieve wetten, in het bijzonder die omtrent belastingen, scholen, boschwezen, jacht en visscherij, gezondheid- en armenwezen, zoowel als op ander gebied van landsbestuur en volkswelvaart.*

4°. *De regeling van de Kantonale uitvoeringsverordeningen voor Bondswetten, die niet onmiddellijk uit de laatste volgen en volgens hun aard, in den zin van de onder N°.* 3 *genoemde wetten, onder het gebied van de volkswetgeving vallen.*

5°. *Besluiten van den* Grooten Raad, *waarbij nieuwe Kantonale overheden ingesteld worden.*

6°. *Besluiten van den* Grooten Raad, *die een nieuwe uitgave van fr.* 100000 *of meer ten gevolge hebben, of die een niet te voorziene, gedurende* 5 *op elkander volgende jaren terugkeerende, uitgave van minstens fr.* 20000 *in zich sluiten.*

7°. *Andere besluiten van den* Grooten Raad, *die dit lichaam goedvindt aan de Volksstemming over te geven.*»

Van het Initiatief gewaagt Art. 3, aldus luidende:

«*Daarenboven moeten door den* Grooten Raad, *op verlangen van minstens* 5000 *stemgerechtigde ingezetenen van het Kanton, aan de stemming van het volk overgegeven worden:*

1) *Voorslagen tot uitvaardiging van wetten, verordeningen van den* Grooten Raad *en besluiten ervan.*

2) *Voorslagen tot opheffing en verandering van wetten, die reeds minstens* 2 *jaren van kracht geweest zijn, zoowel*

als van besluiten en verordeningen van den Grooten Raad, *of deze van kracht geweest zijn of niet. Uitgezonderd zijn besluiten van den* Grooten Raad, *die van dringenden aard zijn.*

De Groote Raad *moet zulke voorslagen bij de Volksstemming steeds met zijne meening en gevoelen en, indien hij het noodig acht, ook met zijn tegenvoorstel begeleiden.*

Aan de wet blijft het voorbehouden, om een nadere regeling te bepalen omtrent de uitoefening van dit recht tot het doen van voordrachten.

Bovendien heeft ieder stemgerechtigde ingezeten van het Kanton, zoowel als ieder er buiten wonende burger van het Kanton, indien hij ten minste de overige vereischten heeft voor het stemrecht, het recht om door middel van een petitie voorslagen aan den Grooten Raad *te doen.*»

Zooals wij vroeger reeds gezegd hebben, heeft het Referendum van de oudste tijden tot nu toe steeds onafgebroken in Graubünden bestaan. Er is ook nooit van officieele zijde een poging gedaan om het af te schaffen, zelfs niet om het in te krimpen, zooals dit in het Kanton Wallis het geval geweest is, hetwelk tegenwoordig slechts een schaduw van de oude inrichting bezit en daarvan zelfs weinig gebruik maakt.

In de beide oorspronkelijke Referendum-Kantons is, zooals wij uit het voorgaande hebben kunnen zien, het Referendum geheel van beteekenis veranderd, daar deze Kantons nu geen Statenbonden meer zijn, en het daarom nu niet meer beteekent: de goedkeuring van wetsvoorstellen door zelfstandige landen, maar de democratische wetgeving door de meerderheid der zelfstandige burgers van het geheele land, die, in plaats van in een Landsgemeindevergadering, in een groot aantal van zoodanige vergaderingen uitgeoefend wordt.

Soortgelijke Volksstemmingen hebben ook in de aan-

zienlijke, op aristocratische wijze geregeerde Kantons van het Eedgenootschap plaats gehad, van de 15de tot de 17de eeuw toe. Voornamelijk was dit het geval in Zürich en Bern. Hier was het echter geen constitutioneel recht van het door de stad geregeerde platteland, het was slechts politiek van de regeeringen, hetzij om in gewichtige aangelegenheden zich van den goeden wil van de geheele bevolking te verzekeren, hetzij om de verantwoordelijkheid voor belangrijke maatregelen van zich af te schuiven.

De vorm waarin deze beroepen op het volk in Bern gedaan werden, was geen wettelijke of door gewoonterecht vastgestelde, want evenals het beroep zelf en de opvolging van de volksbeslissing, was deze geheel aan de regeering overgelaten. Gewoonlijk werden er aanschrijvingen gericht aan de landvoogden en verdere hooge ambtenaren, en hiernevens werd hun ook een stel van vragen toegezonden en verder werd aan hen overgelaten om hunne onderdanen te verzamelen op de wijze, die hun het best toescheen, en om aan deze de zaak te verklaren en om omtrent de meening er van bericht te geven. Ook werden soms Raadsheeren op het platteland rondgezonden, om de bevolking op de hoogte der zaak te brengen en zich van hun meening te verzekeren. In sommige gevallen riep men afgevaardigden van het platteland naar Bern op, om gewichtige aangelegenheden in de Raadszitting mede te helpen beraden. Deze laatste wijze was echter zeer weinig aangenaam aan de Bernsche Aristocratie, daar men vreesde, dat het volk zich daardoor te veel met de regeering zou bemoeien.

Over het stemrecht in zulke gevallen bestonden evenmin bepaalde voorschriften. Bij de stemmingen op het platteland zelf, werden in den regel alle mannelijke personen, die den leeftijd van 14 jaar bereikt hadden, tot

de stemming toegelaten; in 1503 zelfs zij, die 12 jaar oud waren! doch somtijds werd ook de leeftijd van 16 en 18 jaar voorgeschreven. De deelneming aan de stemming was in den regel niet verplicht, doch soms werd, in zeer gewichtige aangelegenheden, aan de rondgaande Raadsheeren opgedragen, om toe te zien, dat allen aan de stemming deelnamen. Het oordeel der bewoners van de stad Bern werd nooit gevraagd, want men oordeelde, dat zij reeds door hunne overheid vertegenwoordigd waren. Ook werden de landschappen steeds eerst een geruimen tijd, nádat zij bij het Bernsche gebied gevoegd waren, toegelaten tot zulke Volksstemmingen.

Indien er afgevaardigden van het platteland naar Bern kwamen, dan zond ieder Amt gewoonlijk twee afgevaardigden, die steeds naar volgorde volgens de plaatsen, die hen afgevaardigd hadden, hun opdrachten in den Raad uitbrachten.

Er werden in Bern zeer vele pogingen aangewend om deze Volksstemmingen tot een formeel constitutioneel recht van het platteland te maken, doch zij stuitten af op den tegenstand van de aristocratische regeering der stad. Eerst in het jaar 1869 heeft het tegenwoordige Kanton Bern een vaste wettelijke regeling omtrent de Volksstemmingen.

Ook in de geschiedenis van Zürich treft men een poging aan, om het Referendum wettelijk vast te stellen ten gunste van de bevolking van het platteland tegenover de souvereine macht van den Grooten Raad, in twee merkwaardige akten, n.l. de zoogenaamde Waldmann'sche Spruchbriefe, van 1489 en den Kappeler Brief, van 9 December 1531.

De eerstgenoemde oorkonden waren een soort van bemiddeling tusschen de stad Zürich en het platteland, waarbij aan het laatste het recht verleend werd, om in

zekere gevallen commissiën te kiezen, die voor den Raad te Zürich zouden verschijnen en aldaar de wenschen van het platteland zouden mededeelen.

In den Kappeler Brief, die aan al de landvoogden ter hand gesteld werd, beloofde de Raad, om geen bescherming, noch burgerschap te verleenen, en ook geen krijg meer te beginnen, zonder de voorkennis en den wil van het platteland. Nu werd ook het zoogenaamde Berichten van het platteland, hetwelk reeds lang gewoonte was, tot een Constitutioneel recht verheven. Deze berichtgeving geschiedde, voor zooverre men het uit de ons bekend gebleven gevallen kan opmaken, steeds op de volgende wijze: er gingen Raadsheeren op het land rond, om de Gemeenten aldaar van den stand der zaken en van het oordeel van den Raad verslag te geven en om hunne meening daaromtrent te vernemen. Hier werd dus meer een toestemming tot een genomen besluit en een bekrachtiging der regeeringspolitiek gevraagd.

Het Zürichsche Referendum is slechts een zeer korten tijd in gebruik geweest, daar de bovengenoemde Sprüchbriefe ook hier niet langer dan de 16de eeuw in werking bleven, en daarna door de Zürichsche overheid terzijde gesteld werden.

In de boven omschreven voorbeelden ligt ongeveer de oorsprong van het tegenwoordige Referendum; en wij kunnen dus nu in het kort nagaan, hoe het zich in de 19de eeuw in de verschillende Kantons ontwikkeld heeft.

In de eerste helft der 19de eeuw was de Representatieve Democratie de meest algemeene regeeringsvorm in het Eedgenootschap; alleen in Graubünden en Wallis en in de toenmalige acht Landsgemeinde Kantons: Uri, Schwyz, de beide Unterwalden, Glarus, Zug en de beide Appenzell's bestond een



direct wetgevingsrecht van het volk. Het streven van de Democratie was echter, om de Souvereiniteit meer in praktijk te brengen, terwijl men de Raden weder tot datgene wilde maken, wat men meende, dat zij moesten zijn, n.l. tot eenvoudige organen der Volkssouvereiniteit. Om dit doel te bereiken moest men in de Gemeenten evenals in de Landsgemeinde-Kantons de wetten aan de stemming der burgers onderwerpen.

De invoering nu van een grootere controle van het gezamenlijke volk over de besluiten van de Vertegenwoordigende-Lichamen begon in het Kanton St. Gallen bij de Grondwetsherziening van 1831. Daar werd toen, na lange redeneeringen, een zoogenaamd Veto ingevoerd. Volgens dit Veto oefende het volk zijn recht van goedkeuring over de wetten op de volgende wijze uit: het kon de erkenning en uitvoering van een wet na de uitvaardiging er van, krachtens zijn souvereine macht weigeren. Binnen 45 dagen n.l. na de uitvaardiging van een wet, konden 50 burgers van een Gemeente het houden van een Gemeentevergadering verlangen om daarin over het al of niet erkennen dier wet te stemmen. Als de meerderheid der vergadering besloot geen tegenwerping te maken, dan werd de wet door die Gemeente als aangenomen beschouwd. Indien men echter besloot tegenwerping te maken, dan moest de Ammann der Gemeente daarvan protocol opmaken en het aan het bestuur van het Kanton doen toekomen. In dit protocol moest zoowel het aantal der stemgerechtigde burgers aangegeven zijn, als het aantal van hen, die voor aanneming gestemd hadden. De stemgerechtigde burgers, die niet verschenen op de Gemeentevergaderingen werden gerekend tot degenen, die de uitgevaardigde wet aannamen. Indien het getal van hen, die tegen de wet gestemd hadden, één over de helft van al

de stemgerechtigde burgers beliep, dan verviel de wet. Indien binnen 45 dagen, na de uitvaardiging er van, de aanneming niet geweigerd was, trad de wet in kracht. De wetten, die aan dit Veto onderworpen moesten worden, waren; *a.* alle deelen der burgerlijke en strafwetgeving, *b.* Staatsverdragen, *c.* wetten over algemeene belastingen, *d.* wetten over de inrichting der Gemeenten, *e.* wetten omtrent het krijgswezen.

Dit Veto is om de groote beroeringen waartoe het in het algemeen aanleiding gaf, niet populair geworden en werd langzamerhand dan ook veranderd in een zoogenaamd Facultatief Referendum.

In 1832 werd het Veto in het halve Kanton Baselland ingevoerd, in 1839 en 1844 in Wallis, in 1841 in Lucern, in 1849 in Thurgau, en in 1841 in Schaffhausen. Een poging om het in 1842 te Zürich in te voeren mislukte.

Tot 1869 waren de pogingen om het Referendum en het Initiatief in te voeren even op zich zelf staand, als die om het Veto in te voeren. Waadtland was het eerste Kanton dat beide invoerde in 1845, en wel op die wijze, dat over al die voorslagen in de Gemeenten moest gestemd worden, die de Groote Raad vrijwillig of op verzoek van 8000 burgers er aan voorlegde. In het jaar 1861 werd dit een weinig gewijzigd en met een zoogenaamd Financieel Referendum vermeerderd. Hierop volgden Schwyz en Zug, die in het jaar 1848 na den Sonderbundsoorlog hun historische Landsgemeinde afschaften en daarvoor in de plaats Referendum en Initiatief invoerden; vervolgens Wallis met een Financieel Referendum in 1852 en Aargau in 1852 met Initiatief. In 1869 deed het Kanton Neuchâtel een belangrijke schrede door het Financieel Referendum in te voeren, volgens hetwelk voor staatsuitgaven

van minstens fr. 5000 de volksgoedkeuring moest gevraagd worden, en de invoering van een Verplicht Referendum over alle algemeen verbindende besluiten van het Representatieve Lichaam. Baselland volgde in het jaar 1863 het voorbeeld van Neuchâtel. Van toen af volgden er meer Kantons, zooals in het jaar 1869 Zürich, Bern, Thurgau en Solothurn, die alle het Verplicht Referendum aannamen en behalve Bern, ook het Initiatief; het Kanton Aargau volgde in 1870, zoo hadden nu alle Kantons in Zwitserland, met uitzondering van Freiburg, het Referendum in één een of anderen vorm in hun Constitutie opgenomen, en ook verscheidene hebben het Initiatief.

Vóor wij afstappen van de onmiddellijke Volkssouvereiniteit in de Kantons, dienen wij nog de Landsgemeinde-Kantons te vermelden. Ook in deze Kantons heeft men Volksstemmingen, doch zij zijn eenvoudiger ingericht, want daar wordt in plaats van in verschillende Gemeenten in éen Volksvergadering gestemd. In de open lucht verzamelen zich op een Zondag in het voorjaar de stemgerechtigde burgers, onder leiding van de overheid, die op een tribune plaats neemt. De opening van de vergadering geschiedt meestal met gebed en gezang, en door een plechtige aanspraak van den Landammann; vervolgens hebben de keuzen plaats van de landsambtenaren, en de stemmingen over de wetsvoordrachten. De stemming geschiedt door het opheffen der handen, waarbij de uitslag door den voorzittenden magistraat beoordeeld wordt; telling der stemmen vindt zelden plaats, in twijfelachtige gevallen laat men nog eens stemmen, of laat de aannemenden en verwerpenden aan verschillende zijden plaats nemen. Men besluit de vergadering met de beëediging van de nieuw gekozen ambtenaren, en vervolgens van alle burgers, volgens

een oud eedsformulier, hetwelk door den Landsschrijver voorgelezen wordt. Daarop gaan de burgers rustig uit elkaâr. Daar deze oude inrichting slechts in kleine Kantons plaats hebben kan, hebben Schwyz en Zug ze in 1848 afgeschaft en komt nu deze instelling nog slechts voor in Uri, de beide Unterwalden, Glarus en in de beide Appenzell's.

---

§ 3. DE ONDERSCHEIDEN SOORTEN VAN HET REFERENDUM, ZOOALS DIE NU IN DE KANTONS VOORKOMEN.

De zoogenaamde Volksrechten, onder welke het Referendum, op verschillende wijzen toegepast, de voornaamste plaats inneemt, komen in de 22 of, daar er drie in twee deelen gesplitst zijn, in de 25 Kantons van het Eedgenootschap in verschillende vormen voor. Door de vele Grondwetsveranderingen in de Kantons komt hier echter dikwijls verandering in, en zooals het streven nu bijna overal is, bestaat er veel kans toe, dat het Verplicht Referendum en het Initiatief langzamerhand in de meeste Kantons ingevoerd zullen worden.

Indien wij nu de gedaanten van dit Volksrecht nagaan in de meeste Kantons, dan kunnen wij deze ongeveer onder de vier volgende rubrieken brengen:

1°. Het Verplicht Referendum.

2°. Het Financieel Referendum.

3°. Het Facultatief Referendum.

4°. Het Initiatief.

Het Verplicht Referendum is de eenvoudigste vorm, waarin de uitoefening van het Volksrecht in Zwitserland voorkomt. Volgens deze instelling moeten alle wetten en ook de meeste besluiten, die het Vertegenwoordigend-Lichaam uitvaardigt, eerst aan een Volks-

stemming onderworpen worden en er door aangenomen zijn, vóordat zij van kracht zijn. Dit komt zeer veel overeen met de volkswetgeving in de Landsgemeinde, doch de stemming wordt nu niet in éen vergadering gehouden, maar in de verschillende Gemeenten.

De Vertegenwoordigende Lichamen van de Kantons, die het Verplicht Referendum in hunne Constitutie opgenomen hebben, zijn daardoor eigelijk Commissiën geworden, die dienen om de wetten en besluiten gereed te maken, om ze aan de Volksstemming te onderwerpen, en de eigelijke wetgevende macht wordt door het volk uitgeoefend.

Deze instelling heeft over het algemeen veel voor boven het Facultatief Referendum en voornamelijk boven het Veto, want deze beide laatste instellingen geven meer aanleiding tot agitatie en tot kunstmatige opwekking van het politieke leven der bevolking, daar men eerst een voldoend aantal stemgerechtigde burgers moet aansporen, om de stemming aan te vragen, terwijl bij het Verplicht Referendum, bij de stellige bewustheid, dat de wetten en de meeste besluiten door de vertegenwoordiging aan het volk ter stemming voorgelegd zullen worden, de gemoederen rustig blijven.

Voor het Eedgenootschap zou het Verplicht Referendum minder passen, indien men den vorm van Bondstaat wil behouden, want indien het Zwitsersche volk in zijn geheel, n.l. de stemgerechtigde burgers, te stemmen had over al de wetten en besluiten door de Bondsvergadering uitgevaardigd, dan zou de invloed van de Kantons op de wetgeving zeer verminderen, vooral wanneer men het volk nevens het Verplicht Referendum ook het recht van Initiatief voor de wetgeving gaf; de Stenden-Raad, die de Kantons vertegenwoordigt, zou dan geheel zijn doel missen, en men zou tot den volslagen eenheidsstaat geraken.

Het Financieel Referendum is een instelling volgens welke bepaalde uitgaven ineens of jaarlijks terugkeerende, die niet tot de gewone begrooting behooren, door het volk goedgekeurd moeten worden. Wallis is hiermede begonnen in 1852, vervolgens Neuchâtel in 1858 en Waadtland in 1861; daarna is die inrichting ook in vele andere Kantons ingevoerd. Het is wel het minst geschikte soort van Referendum, want van groote uitgaven is het volk over het algemeen zeer afkeerig, en het zal meestal het noodige inzicht missen om in te zien, dat vele uitgaven, die geen dadelijk nut of voordeel afwerpen, aan het nageslacht ten goede kunnen komen. Ook bestaat er veel gevaar voor beknibbeling op traktementen van ambtenaren uit afgunst en gebrek aan begrip van financieele aangelegenheden.

Het Facultatief Referendum beteekent het volgende: een zeker aantal stemgerechtigde burgers *kan* binnen een bepaalden termijn een algemeene Volksstemming verlangen over een door het Vertegenwoordigend Lichaam van den Staat uitgevaardigde wet of besluit.

Dit soort van Referendum verwekt veel meer agitatie in het land dan het Verplicht Referendum, want men moet eerst de gemoederen in beweging brengen tegen de uitgevaardigde wet of het besluit, de aanvrage immers om een Volksstemming geschiedt geregeld met het oogmerk, om hetgeen uitgevaardigd is, te verwerpen.

Het recht, dat in sommige Kantons aan het Vertegenwoordigend Lichaam gegeven is, om een door dit lichaam genomen besluit uit eigen beweging aan een Volksstemming te onderwerpen, wordt ook wel Facultatief Referendum genoemd. Het is intusschen een zonderlinge inrichting, want de besluiten, wier verwerping men vreest, zal men niet licht aan de stemming onderwerpen, daarentegen wel degene waarvan men gaarne de

verantwoordelijkheid voor een deel van zich afwerpen wil.

Een afwijking van het Facultatief Referendum is het Veto, hetwelk zich daarvan onderscheidt, dat er geen aanvrage tot stemming, door een bepaald aantal burgers van den Staat gedaan behoeft te worden; iedere Gemeente op zichzelf belegt, op verzoek van een bepaald aantal stemgerechtigde burgers, een Volksvergadering, waar direct over de aanneming of verwerping van een wet gestemd wordt. Het gaf nog meer aanleiding tot agitatie dan het Facultatief Referendum; het bestaat nu ook in geen enkel Kanton meer, noch in de Constitutie van het Eedgenootschap.

Het Initiatief kan men beschouwen als een aanvulling van het Referendum, want een werkelijke deelneming van het volk aan de wetgeving is slechts mogelijk, wanneer het Verplicht Referendum met het Initiatief gepaard gaat. Volgens deze inrichting kan een bepaald aantal stemgerechtigde burgers het indienen bij, en de behandeling door de Vertegenwoordiging, van een wetsvoorstel over een bepaald onderwerp, benevens de verplichte onderwerping er van aan een Volksstemming, verlangen. Het Referendum kan slechts datgene treffen, waarover de Vertegenwoordiging beraadslagen en een beslissing nemen wil; het Initiatief dwingt haar ook, om over iets te beraadslagen en dat ook voor te stellen, wat niet uit eigen beweging van haar uitgaat. Ook kan zonder het Initiatief een Vertegenwoordiging, die de wetsvoorstellen moet doen, niet bepaald gedwongen worden om een onderwerp, waarvan ze afkeerig is, in behandeling te nemen. De eigenlijke aard er van, is die van eene petitie, doch het onderscheidt zich daardoor er van, dat het niet zooals een gewone petitie afgewezen kan worden, en dat het niet alleen door het Vertegenwoordigend Lichaam behandeld moet worden, maar ook

het Volk er over stemmen moet. Het is dus eigenlijk een aan het volk gerichte petitie, die vóor de afdoende behandeling aan een beraadslaging en beoordeeling der vertegenwoordigers onderworpen moet worden. De Vertegenwoordiging heeft niet 't recht om de, krachtens het recht van Iniatief, voorgestelde wetten te verwerpen, ze kan slechts haar aanbeveling er van aan het volk terughouden, of ook ze met een waarschuwing ter stemming aanbieden. Ook deze inrichting zal zelden zonder voorafgaande agitatie kunnen toegepast worden. De tegenstanders er van voeren als argument er tegen aan, dat het een groote rechtsonzekerheid in het leven kan roepen.

De volgende opgave geeft een overzicht, hoe de toepassing van het recht der onmiddellijke Volkssouvereiniteit in de verschillende Kantons voorkomt:

A. De Landsgemeinde komt voor in de volgende 6 Kantons.

Uri. De Landsgemeinde beslist er over alle wetten, gewichtige Staatsverdragen, belastingen, leeningen, afstand van gewichtige rechten, en over de instelling van nieuwe ambten met een vaste bezoldiging. De Landraad kan verdragen en voorloopige wetten, in dringende gevallen, voorloopig uitvaardigen tot aan de volgende Landsgemeinde. Voor de Landsgemeinde komen voorstellen van den Landraad, of zoodanige, die door 7 mannen uit verschillende gezinnen voorgesteld worden en waarover de Landraad zijn oordeel uitgebracht heeft. De 7 voorstellers moeten bij de Landsgemeinde, die over hun voorstel handelt, persoonlijk tegenwoordig zijn.

Obwalden. De Landsgemeinde beslist er over alle belastingen en leeningen, over het aanleggen van wegen en over openbare werken van een bedrag van meer dan fr. 10000. Ieder stemgerechtigde kan aan de Landsgemeinde voorstellen doen, die niet in botsing komen

met de Bonds- of Kantonale-Constitutie, met private rechten of met rechtmatige uitspraken van de overheden. Over deze voorstellen moet de Landraad zijn oordeel uitbrengen, en zij moeten door de voorstellers persoonlijk voor de Landsgemeinde verdedigd worden, er kan slechts over de aanneming of verwerping van het voorstel of over het advies van den Landraad gestemd worden.

Nidwalden. De Landsgemeinde beslist over alle wetten, de belastingen en leeningen van boven de fr. 6000. Zij kan den Landraad machtigen, om de wetten uit te vaardigen, of om tot buitengewone uitgaven en tot vervreemding van landseigendom besluiten te nemen. Ieder stemgerechtigde, evenals de Lands- en Gemeente-Overheden, corporatiën en vereenigingen kunnen voorstellen aan de Landsgemeinde doen, die niet in botsing komen met de Bonds- of Kantonale-Constitutie of met de private rechten. De Landraad moet er zijn oordeel over uitbrengen, en ze bekend maken, waarop ieder stemgerechtigde burger voorstellen ter verandering er van, of tegenvoorstellen doen kan. De Landsgemeinde mag slechts over de, op deze wijze, tevoren gedane voorstellen stemmen, doch de inmiddels door de ontwerpers teruggetrokkene voorstellen kunnen door ieder stemgerechtigden burger voor de Landsgemeinde gehandhaafd worden.

Glarus. De Landsgemeinde beslist daar over wetten en over besluiten van de overheid, over boschwezen, waterschap, jacht en visscherij enz.; verder over verdragen, het instellen van ambten en de bezoldiging er van, en de verschaffing der verdere middelen om 's lands uitgaven te bestrijden, over openbare werken en de aanschaffing van benoodigdheden, waarvan de kosten fr. 5000 te boven gaan (behalve in dringende omstandigheden). De overheden van het land en ieder stemgerech-

tigde burger kunnen ontwerpen van wetten of besluiten inzenden, die, indien meer dan 10 stemmen van den Landraad het voorstel van genoegzaam belang verklaard hebben, benevens een beoordeeling er van, in het zoogenaamde Landesmemorial, dat door den driedubbelden Landraad samengesteld wordt, opgenomen worden. Indien de voorstellen niet van belang bevonden worden door den Landraad, worden zij zonder beoordeeling bij het Memorial gevoegd en er wordt in de Landsgemeinde, indien zij gehandhaafd worden, slechts over afwijzing of verwijzing er van naar den Landraad, ter beoordeeling voor de volgende Landsgemeinde, gestemd.

In den regel mag er binnen 3 jaren geen voorstel gedaan worden ter verandering van een nieuwe wet.

Appenzell Ausser-Rhoden. Hier beslist de Landsgemeinde over wetten, gewichtige verdragen van algemeen verbindenden aard en belangrijke nieuwe werken, en bekrachtigt alle besluiten van den Kantonalen Raad, waarmeê belangrijke onkosten gemoeid zijn. De Kantonale Raad of een er meê overeenkomend getal stemgerechtigden heeft het recht voorstellen aan de Landsgemeinde te doen, die door den Kantonalen Raad beoordeeld moeten worden.

Een bijzonderheid van deze Landsgemeinde is, dat er geen discussie veroorloofd is, doch slechts over het voorgestelde gestemd wordt.

Appenzell Inner-Rhoden. Daar wordt door de Landsgemeinde slechts beslist over de wetten, door den Grooten Raad daarentegen over concordaten, belastingen en over de begrooting. Ieder stemgerechtigd burger van het Kanton, zoowel als vereenigingen hebben het recht om voorstellen aan de Landsgemeinde te doen; dit recht moet wanneer er sprake is van uitvaar-

diging van wetten, bij den Grooten Raad uitgeoefend worden. Indien de Groote Raad het voorstel niet te berde brengt, dan kan het, indien het niet in strijd is met de Bonds- of Kantonale-Constitutie, door iederen stemgerechtigde onmiddellijk aan de Landsgemeinde voorgedragen worden.

B. Het Verplicht Referendum komt in de volgende 9 Kantons voor:

Zürich, over Grondwetsherzieningen, wetten en concordaten.

Bern, over alle wetten.

Schwyz, over alle wetten.

Solothurn, over wetten en algemeen verbindende besluiten van den Kantonalen Raad; uitdrukkelijk zijn daarbij ook die over de kantonale belastingen genoemd.

Baselland, over wetten, algemeen verbindende besluiten en verdragen.

Graubünden, over wetten en besluiten van den Grooten Raad, door welke nieuwe kantonale overheden ingesteld worden.

Aargau, over wetten.

Thurgau, over wetten en concordaten.

Neuchâtel, alleen over kerkelijke aangelegenheden.

C. Het Facultatief Referendum, komt in de volgende 10 Kantons voor:

Lucern, op voordracht van 5000 stemgerechtigde burgers, over wetten en staatsverdragen.

Zug, over wetten en staatsverdragen. Hier kan een derde deel van den Kantonalen Raad, terstond na het nemen van een besluit, de Volksstemming verlangen, of dit kan door 500 stemgerechtigde burgers, binnen 30 dagen, geschieden.

Baselstadt, over wetten en algemeen verbindende besluiten van den Grooten Raad, die niet van dringen-

den aard zijn, òf op besluit van den Grooten Raad, òf op verlangen van 1000 stemgerechtigde burgers.

Schaffhausen, over wetten en staatsverdragen, op aanvraag van 1000 stemgerechtigde burgers.

St. Gallen, over wetten en algemeen verbindende besluiten, die niet van dringenden aard zijn, op verlangen van 6000 stemgerechtigde burgers, die het ook mondeling bij den Gemeenteammann, of ook rauwelijks stemopneming ter gelegenheid van een vergadering van burgers, kunnen verlangen.

Tessin, over wetten en algemeen verbindende besluiten, die niet van dringenden aard zijn, op verlangen van 5000 stemgerechtigde burgers.

Waadtland, insgelijks over wetten en algemeen verbindende besluiten, die niet van dringenden aard zijn, op verlangen van 6000 stemgerechtigde burgers.

Neuchâtel, over wetten en algemeene verbindende besluiten van den Grooten Raad, die niet van dringenden aard zijn, op verlangen van 3000 stemgerechtigde burgers. De verklaring, dat een besluit van dringenden aard is, kan slechts door $^2/_3$ van de aanwezige leden, van den Grooten Raad, gedaan worden; deze bepaling mist men bij het Facultatief Referendum in het Eedgenootschap.

Genève, op verlangen van 3500 stemgerechtigde burgers. Er van uitgesloten zijn wetten en besluiten, die bijzonder dringend zijn en de jaarlijksche begrooting; daarentegen vallen er uitdrukkelijk onder: de invoering van nieuwe of de verhooging van bestaande belastingen, het uitschrijven van leeningen en de uitgifte van staatsschuldbrieven.

Schwyz, over staatsverdragen en decreten, en over verordeningen van den Kantonalen Raad, die niet enkel uitvoering zijn van de Eedgenootschappelijke wetgeving. Verder heeft de Kantonale Raad de bevoegd-

heid om zijn besluiten aan de Volksstemming te onderwerpen, of om zich daardoor, tot de uitvaardiging van bepaalde wetten, te doen machtigen.

D. Het Financieel Referendum komt deels Verplicht, deels Facultatief voor.

Verplicht komt het voor in de volgende 9 Kantons:

Zürich, over uitgaven ineens van boven de fr. 250000, of jaarlijks wederkeerende van boven de fr. 25000.

Bern, over uitgaven van minstens fr. 50000, zoowel als over nieuwe staatsschulden, die niet in hetzelfde jaar weder afbetaald kunnen worden, of die slechts vernieuwingen zijn van een reeds bestaande schuld, en over verhooging van belastingen.

Schwyz, over buitengewone uitgaven van boven de fr. 50000 of jaarlijks wederkeerende van boven de fr. 10000.

Solothurn, over uitgaven ineens van minstens fr. 100000, of over jaarlijks wederkeerende van meer dan fr. 20000.

Graubünden, over uitgaven van minstens fr. 100000 ineens, of over jaarlijks wederkeerende van meer dan fr. 20000.

Aargau, over ieder uitgaaf ineens van meer dan fr. 250000, of over jaarlijks wederkeerende van minstens fr. 25000; verder over de invordering van meer dan de helft der directe staatsbelasting, waarvan het gebruik door den Grooten Raad nauwkeurig vastgesteld moet worden, en over leeningen van meer dan een millioen francs. Dit Financieel Referendum van Aargau is zeer ingewikkeld.

Thurgau, over uitgaven ineens van meer dan fr. 50000, of over jaarlijks wederkeerende van minstens fr. 10000.

Waadtland, over niet in de begrooting voorziene uitgaven van boven de fr. 500000.

Wallis, over buitengewone uitgaven van boven de

fr. 60000, of van gemiddeld fr. 20000 gedurende drie jaren, voor zooverre deze uitgaven niet door de gewone begrooting bestreden kunnen worden, waarbij de gewone inkomstenbelasting op $1^1/_2$ $^0/_0$ vastgesteld is.

Het Financieel Referendum komt Facultatief voor in de volgende 3 Kantons:

Lucern, over uitgaven van minstens fr. 200000 ineens, of over jaarlijks wederkeerende van meer dan fr. 20000.

Zug, over uitgaven ineens van meer dan fr. 40000, of over jaarlijks wederkeerende van minstens fr. 5000.

Schaffhausen, over uitgaven ineens van minstens fr. 150000, of over jaarlijks wederkeerende van minstens fr. 15000.

E. Het Initiatief komt in de volgende 12 Kantons voor:

Zürich, op verlangen van 5000 stemgerechtigde burgers, of van 1/3 van de in een zitting aanwezige leden van den Kantonalen Raad.

Schwyz, op verlangen van 2000 stemgerechtigde burgers, voor het uitvaardigen van nieuwe, of het veranderen van reeds bestaande wetten.

Zug, op verlangen van 1000 stemgerechtigde burgers, door middel van een met redenen omkleed request aan den Kantonalen Raad bekend gemaakt, die het zelf beantwoorden kan, of een Volksstemming er over kan doen houden en tegelijk ook een gewijzigd ontwerp kan doen voorleggen.

Solothurn, op verlangen van 2000 stemgerechtigde burgers.

Baselstadt, op verlangen van 2000 stemgerechtigde burgers. De Groote Raad heeft het recht om een voorstel, vergezeld van een met redenen omkleede weigering, of van een ontwerp van de verlangde wet, aan de Volksstemming te onderwerpen.

Baselland, op verlangen van 1500 stemgerechtigde burgers, ter verandering van wetten en algemeen verbindende besluiten.

Schaffhausen, op verlangen van 1000 stemgerechtigde burgers.

Graubünden, op verlangen van 5000 stemgerechtigde burgers; het Initiatief is er uitgezonderd tot afschaffing of wijziging van wetten, die nog geen twee jaren van kracht geweest zijn, en van besluiten van den Grooten Raad, die van dringenden aard zijn. De Groote Raad moet de voorslagen beoordeelen en kan voorstellen er tegen aanbrengen.

Aargau, op verlangen van 5000 stemgerechtigde burgers. Het Initiatief kan in dit Kanton ook door den Grooten Raad zelf beantwoord worden.

Thurgau, op verlangen van 2500 stemgerechtigde burgers. Hier moet over het voorgestelde, vóordat het aan de Volksstemming overgegeven wordt, door den Grooten Raad beraadslaagd worden.

Waadtland, op verlangen van 6000 stemgerechtigde burgers.

Neuchâtel, op verlangen van 3000 stemgerechtigde burgers. De Groote Raad kan het door het Initiatief verlangde aannemen, of het met of zonder veranderingsvoorstellen aan de Volksstemming onderwerpen.

Men ziet uit deze opgave van de verschillende vormen, waarin de Volksstemming in de Kantons voorkomen, dat men zich aan geen bepaald voorbeeld gehouden heeft; alleen Tessin, dat pas in 1883 het Referendum heeft ingevoerd, heeft het voorbeeld van de regeling, zooals die in de Bondsconstitutie voorkomt, geheel opgevolgd. De meest volledige regeling van dit Volksrecht hebben de Kantons Zürich en Graubünden, die beide het Verplicht Referendum, het Financieel Referendum

en het Initiatief hebben. Freiburg is het eenige Kanton, dat noch eenig soort van Referendum, noch Initiatief heeft. Slechts over grondwetsherzieningen wordt daar door het volk gestemd. Zij kunnen door 6000 stemgerechtigde burgers verlangd worden, of ook de Groote Raad kan er toe besluiten, waarop vervolgens het volk principieel over de zaak te beslissen heeft. Wallis, dat alleen een Financieel Referendum heeft, nadert, wat de Volkssouvereiniteit betreft, op Freiburg na, het meest de zuiver Representatieve Staatsregeling.

---

§ 4. HET REFERENDUM IN DE ZWITSERSCHE BONDSGRONDWET.

Toen in 1864 in Zwitserland de beweging aanving, die gericht was op herziening van de Bondsgrondwet, begonnen er zich ook stemmen te verheffen, die op de invoering van Volksstemmingen over de Eedgenootschappelijke wetgeving aandrongen. Dit ging hoofdzakelijk uit van de democratische partij, die de almacht van de Bondsvergadering eenigermate wilde beperken. Echter hield het eerste ontwerp, tot een gedeeltelijke herziening der Constitutie, hetwelk in 1866 verworpen werd, geen dusdanig voorstel in. Van toen af ontstond er echter een krachtige beweging voor een geheele herziening en voor een vermeerdering van de zoogenaamde Volksrechten.

Het eerste ontwerp van geheele herziening, hetwelk in 1872 verworpen werd, had het Facultatief-Referendum en het Initiatief in zich opgenomen.

Omtrent het Facultatief-Referendum, werd het volgende bepaald: Bondswetten en Bondsbesluiten, van niet dringenden aard, moesten op verlangen van 50000 stemgerechtigde burgers, of van 5 Kantons, aan het volk ter stemming aangeboden worden.

Omtrent het Initiatief bepaalde het ontwerp, dat 50000 stemgerechtigde burgers, of 5 Kantons de uitvaardiging of opheffing van Bondswetten of Bondsbesluiten

voorstellen konden. Indien de beide Wetgevende Raden, waaraan zulk een voorstel gedaan moest worden, er niet in toestemden, dan besliste de stemming van het geheele volk, of men zulk een voorstel ondersteunen zou of niet, in het eerste geval moest dan het voorstel aan de Volksstemming onderworpen worden.

Na de verwerping van deze Constitutie werd in het nieuwe ontwerp van herziening, hetwelk op 19 April 1874 door de Volksstemming aangenomen werd, het Facultatief Referendum eenigszins gewijzigd opgenomen, doch het Initiatief liet men varen.

De artikelen, die in de tegenwoordige Constitutie over het Facultatief Referendum handelen, zijn art. 89 en art. 90.

Zij luiden aldus:

Art. 89. *Voor Bondswetten en Bondsbesluiten is de toestemming van de beide Raden noodig.*

Bondswetten, benevens algemeen verbindende Bondsbesluiten, die niet van dringenden aard zijn, moeten daarenboven aan het volk ter aanneming of verwerping voorgelegd worden, wanneer het door 30000 *stemgerechtigde burgers of door* 8 *Kantons wordt verlangd.*

Art. 90. *De Bondswetgeving zal het noodige vaststellen betreffende den vorm van, en de termijnen voor de Volksstemming.*

Men merke dus op, dat in de Bondsconstitutie tot dusverre uitsluitend het Facultatief Referendum in eigenlijken zin is ingevoerd, dat derhalve het Verplicht Referendum is uitgesloten, dat er van het Initiatief geenerlei sprake is, en dat ook het Financieel Referendum, zelfs niet in den Facultatieven vorm, er niet in is opgenomen.

De 2[de] alinea van den Duitschen tekst van art. 89 is niet zeer duidelijk geredigeerd; ze luidt: «*Bundesgesetze*,

sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30000 *stimmberechtigten Schweizerbürgern, oder von acht Cantonen verlangt wird*». Door deze redactie zou men in de meening kunnen gebracht worden, dat de niet dringende aard ook voor wetten vereischt wordt, om ze aan het Referendum te kunnen onderwerpen, hetgeen echter niet het geval is. Duidelijker is de Fransche tekst, die aldus luidt: «*Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par* 30000 *citoyens actifs ou par* 8 *Cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux, qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence*».

De wet, waarvan art. 90 spreekt, is die van 17 Juli 1874; ze werd bij de eerste zitting van de Bondsvergadering, na de aanneming van de Grondwetsherziening voorgesteld en zonder Referendum aangenomen.

Art. 2 van deze wet luidt: «*De beslissing of een Bondsbesluit geen algemeene strekking heeft of van dringenden aard is, is aan de* Bondsvergadering *overgelaten, en die beslissing moet steeds toegevoegd worden aan het besluit. In dat geval beveelt de* Bondsraad *de uitvoering en de plaatsing er van in het Staatsblad van het* Bond». In de praktijk heeft men echter het omgekeerde ingevoerd, n.l. alle algemeen verbindende Bondsbesluiten en alle Bondswetten worden voorzien van een zoogenaamde «Referendum's Clausule» als slotartikel, hetwelk aldus luidt: «*De* Bondsraad *heeft op grond van de bepalingen van de Bondswet van* 17 *Juli* 1874, *betreffende de Volksstemming over* Bondswetten *en* Bondsbesluiten, *de opdracht voor de bekendmaking te zorgen van deze* Bondswet (*of* Bondsbesluit) *en om den aanvang van de inwerkingtreding er van vast te stellen*».

Op grond hiervan maakt de Bondsraad de uitgevaardigde wet of het besluit bekend in het officieele Staatsblad en zendt ook aan de Kantons een aantal afdrukken er van toe. Indien nu het termijn gedurende hetwelk de Volksstemming kan aangevraagd worden, ongebruikt voorbijgegaan is, of indien er wel een aanvrage plaats gehad heeft, doch wanneer er na onderzoek blijkt, dat die aanvraag niet door het voldoende aantal burgers of door acht Kantons gedaan is, beslist de Bondsvergadering tot de inwerkingtreding van de wet of het besluit en beveelt de plaatsing er van in de officieele verzameling der wetten van het Eedgenootschap.

Besluiten, die door de Bondsvergadering als niet algemeen verbindend beschouwd worden, missen de Referendum's Clausule aan het slot er van, en worden terstond in de wetsverzameling van het Eedgenootschap bekend gemaakt.

Besluiten, die dringend verklaard zijn, en daardoor bij uitzondering aan het Referendum onttrokken zijn, worden met den dienovereenkomstige clausule voorzien en alzoo in het Bondsblad bekend gemaakt en in de wetsverzameling opgenomen.

Het aantal handteekeningen ter ondersteuning van een aanvraag van een Volkstemming wordt in het officieele blad van het Eedgenootschap bekend gemaakt volgens Kantons en Gemeenten. Hetzelfde heeft plaats bij de aanvragen, die door de Kantons gedaan worden (art. 7 der wet van 17 Juli 1876)

De tijd, waarbinnen de aanvraag, om een Bondswet of Bondsbesluit aan de stemming van het volk te onderwerpen, gedaan moet worden, is 90 dagen, van af de bekendmaking van de wet of het besluit in het Bondsblad. (art. 4 der wet van 17 Juli 1874).

De aanvraag moet schriftelijk geschieden. De burger,

die de aanvraag doet, of die haar ondersteunt, moet ze persoonlijk teekenen. Handteekeningen door een ander, dan de persoon zelf gesteld, zijn nietig, daar echter het recht tot aanvrage niet gebonden is aan het vereischte, dat de aanvragers de schrijfkunst verstaan, zoo mag ook met een kruis geteekend worden; iets wat intusschen de legalisatie van de zijde der Gemeentebesturen niet gemakkelijk maakt, want het stemrecht der onderteekenaars moet door de overheid van de Gemeenten, alwaar zij hun staatkundige rechten uitoefenen, kosteloos gelegaliseerd worden (art. 5 der wet van 17 Juli 1874).

De aanvraag om een Volksstemming, die van de Kantons uitgaat moet door den Grooten Raad, Kantonalen Raad of Landraad van de betrokken Kantons gedaan worden, met voorbehoud van de aan de bevolking der verschillende Kantons toekomende rechten, om zulk een besluit te veranderen (art 6 der wet van 17 Juli 1874). Daar dit echter een zeer onpraktische bepaling is, want in bijna ieder Kanton zou zulk een besluit aan het Verplicht of Facultatief Referendum onderworpen moeten worden, is er van 1874 af tot nu toe nog geen gebruik van gemaakt.

Indien na onderzoek van de verzoekschriften blijkt, dat de aanvraag ondersteund wordt door het vereischt aantal stemgerechtigde burgers, of door het vereischte aantal Kantons, regelt de Kantonsraad de Volksstemming. Hij geeft er de kantonale besturen kennis van en beveelt de noodige maatregelen voor de snelle en algemeene bekendmaking van de onderwerpelijke wet of van het besluit (art. 8 der wet van 19 Juli 1874). Die bekendmaking geschiedt gewoonlijk door uitdeeling van een toereikend aantal afdrukken van de wet of van het besluit, zoodat ieder stemgerechtigde burger er een exemplaar van ontvangt; ook wordt het noodige aantal

stembriefjes aan de Kantons toegezonden, die de vraag bevatten, die met ja of neen door de stemmenden moet beantwoord worden. Bij het voorgaande dient nog bepaald opgemerkt te worden, dat de afdrukken, die aan de stemgerechtigde burgers uitgedeeld worden, zonder eenige nadere verklaring of memorie van toelichting zijn!

Ieder Zwitser, die den leeftijd van 20 jaren bereikt heeft, en die overigens volgens de wet van zijn Kanton niet van het actieve burgerrecht uitgesloten is, heeft het recht om te stemmen (art. 10 der wet van 17 Juli 1874).

De stemming heeft plaats op denzelfden dag over de geheele uitgestrektheid van het Eedgenootschap. Hierdoor wil men het nadeel voorkomen, hetwelk het Veto opleverde, daar dit wel binnen een bepaalden tijd maar in de verschillende Gemeenten achtereenvolgens naar willekeur kon plaats hebben. Daardoor werd de eene Gemeente zeer dikwijls door de andere medegesleept, en dit gaf aanleiding tot groote agitatie, die binnen den geheelen termijn bleef voortduren. De stemming kan echter pas minstens vier weken na de voldoende bekendmaking van de wet of het besluit plaats hebben (art. 9 der wet van 17 Juli 1874).

In iedere Gemeente moet er een procesverbaal opgemaakt worden van de stemming, hetwelk duidelijk het aantal kiezers en dat der stemmenden aanduidt, die de wet of het besluit aangenomen of verworpen hebben (art. 12 der wet van 17 Juli 1874).

De verschillende Gemeente-Besturen moeten binnen 10 dagen aan den Bondsraad, de processenverbaal van de stemming doen toekomen, en zij moeten de stembriefjes ter beschikking er van houden. Volgens deze processenverbaal moet de Bondsraad den uitslag van de stemming verifieeren (art. 13 der wet van 17 Juli 1874).

De wet of het besluit moet als aangenomen beschouwd

worden, wanneer het aangenomen is door de meerderheid der Zwitsersche burgers, die deel aan de stemming genomen hebben. In dit geval beveelt de Bondsraad de inwerkingtreding en de plaatsing er van in de officieele verzameling van het Eedgenootschap (art 14 der wet van 17 Juli 1874). Indien blijkt, dat de meerderheid der stemmenden de wet of het besluit heeft verworpen, zal deze wet of dit besluit van geene waarde en als niet tot stand gekomen beschouwd worden (art. 15 der wet van 17 Juli 1874). In beide gevallen zal de uitslag van de stemming door den Bondsraad bekend gemaakt worden, die er een rapport over uitbrengt aan de Bondsvergadering in de eerste zitting er van.

Men ziet uit het voorgaande, dat de Volksstemmingen tegenwoordig op geheel andere wijze in het Eedgenootschap en in de Kantons gehouden worden dan vroeger het geval was, want toen gebeurde het dikwijls, dat alleen de tegenstemmenden geteld werden, en met het geheele getal der stemgerechtigde burgers in vergelijking gebracht werden, dus zij die niet medestemden, werden als voorstemmers beschouwd. Zooals wij in § 2 van dit Hoofdstuk gezien hebben, had de beschouwing, dat hij die niet meêstemt voor stemt, nog plaats bij de regeling van het Veto in St. Gallen, in het jaar 1831.

Er blijven ons nog eenige onduidelijke punten in bovengenoemde uitvoeringswet van 17 Juli 1874, te behandelen over.

Ten eerste is het onderscheid tusschen een Bondswet, waarvoor steeds het Referendum aangevraagd kan worden, en een Bondsbesluit, hetwelk op twee wijzen er aan onttrokken kan worden, hetzij door de Referendum's Clausule er niet bij te voegen, hetzij door te verklaren, dat het van dringenden aard is, nergens grondwettig of wettelijk vastgesteld. Wij stuiten dus hierbij

op een moeilijk en hier in het bijzonder praktisch vraagstuk van Constitutioneel Staatsrecht: wat is in Staatsrechtelijken zin een wet? Hierdoor kan de Bondsvergadering de uitoefening van het Referendum zeer beperken, door een zaak, die volgens sommiger oordeel, door een wet behoorde geregeld te worden, in den vorm van een besluit te kleeden, en dat besluit kan zij dan hetzij van dringenden aard, of als niet algemeen verbindend verklaren. Hier staat nu geen beroep tegen open, want volgens art. 113 van de Bonds-Constitutie kan geen door de Bondsvergadering uitgevaardigde wet of besluit en geen goedgekeurd Staatsverdrag door eenig gerecht als ongrondwettig aangevallen worden. Nu schijnt de zwarigheid wel weder opgeheven door de gelijkstelling van algemeen verbindende besluiten met wetten, doch aan den anderen kant is het ook niet altijd duidelijk wat men onder «algemeen verbindend» te verstaan heeft. Ongetwijfeld wil men o. a. daardoor de beslissing van bestuursgeschillen tusschen de verschillende Bondsoverheden, als ook administratieve geschillen van allerlei aard, die tot nog toe door den Bondsraad en in hooger beroep door de Bondsvergadering moeten beslist worden 1), aan het Referendum onttrekken. Maar voor het overige is het niet altijd klaar, of een Bondsbesluit al of niet een algemeen verbindend karakter draagt. Zoo is het niet uitgemaakt of besluiten tot het doen van uitgaven voor een bepaald aangewezen doel, voornamelijk de dikwijls voorkomende ondersteuningen van het Eedgenootschap voor openbare werken, aan het Referendum onderworpen moeten worden. De tegenstanders er van beroepen er zich op, dat bij de discussies, die

1) Waarschijnlijk zal hierin een verandering gebracht, en de beslissing aan een eigenlijk rechterlijk college opgedragen worden.

geleid hebben tot de tegenwoordige artikelen over het Referendum, het Financieel Referendum, dat in verschillende Kantons ingevoerd is, verworpen is. Dit argument is echter bij de beraadslagingen over de tegemoetkoming aan den Gotthard spoorweg niet voldoende geweest, want de wet van 22 Augustus 1878, omtrent tegemoetkomingen aan Alpenspoorwegen, die voornamelijk het oog had op genoemde Gotthardbaan, is op 19 Januari 1879 aan de Volksstemming onderworpen (aangenomen met 278.731 tegen 115.571 stemmen), en daaruit moet men opmaken, dat zulke besluiten van dringenden aard moeten verklaard worden, om ze aan het Referendum te kunnen onttrekken. Zoo is in het jaar 1884 tegen de aanstelling van een Eedgenootschappelijken Secretaris voor de Wetgeving en tegen het besluit, om aan het gezantschap te Washington kanselarijkosten te vergoeden, gebruik gemaakt van het Referendum. De jaarlijksche algemeene Begrooting, die ook een Bondsbesluit is, dat misschien als algemeen verbindend en zeker als hebbende een portée générale te beschouwen is, wordt zonder ooit van dringenden aard verklaard te worden, echter niet aan het Referendum onderworpen. Voor deze, door de praktijk gesteunde opvatting pleit nu toch wel het argument, dat de Bonds-Constitutie het eigenlijke Financieel-Referendum niet gewild heeft, en dat zelfs in die Kantons, waar dit grondwettig voor eigen bestuur is ingevoerd, de jaarlijksche Begrooting voor zoover dit niet uitdrukkelijk is vastgesteld, niet er onder valt. Men neme ook wel in aanmerking, dat een Volksstemming over een Begrooting van uitgaven, die zoovele en zoo uiteenloopende posten omvat, over wier doelmatigheid moeilijk eenerlei oordeel geveld kan worden, nauwelijks denkbaar is. Voorzeker zouden er ook grondwettige voorschriften noodig zijn, die voorzieningen ten

behoeve der geregelde administratie inhielden, voor 't geval, dat de Begrooting, tengevolge van het Referendum werd verworpen. Het is niet denkbaar, dat men die moeilijkheden en onzekerheden gewild heeft, zonder er met een enkel woord over te reppen.

Besluiten, of wij zouden zeggen, Bestuursmaatregelen, die dienen, om een wet tot uitvoering te brengen, en die, met of zonder de in de wet daartoe strekkende bepaling, tot de bevoegdheid van den Bondsraad behooren, zijn naar het grondwettig voorschrift aan het Referendum volstrekt niet onderhevig; zij vallen niet onder het begrip van Bondswet of Bondsbesluit. Het hangt intusschen van den omvang der in de wet opgenomen voorschriften af, hoe groot de speelruimte is, die aan den Bondsraad bij het nemen van den uitvoeringsmaatregel is overgelaten of toegestemd. Even als bij ons kan in de slotbepaling der wet, voorschrijvende, dat de Bondsraad de voor de uitvoering noodige voorschriften en maatregelen neemt, een delegatie van wetgeving verscholen liggen, waardoor aan de Referendum's stemming wellicht het gewichtigst der wetgeving ter beoordeeling onttrokken wordt. Natuurlijk kan in die vrees voor het onbekende een reden tot afstemming gelegen zijn.

Hoewel het niet geheel duidelijk is, of verdragen met andere Staten, die niet uitdrukkelijk van dringenden aard verklaard zijn, onder het bereik van het Referendum vallen, heeft men ze er tot nu toe niet aan onderworpen en daarom wordt het besluit waarbij de Bondsvergadering ze goedkeurt, noch met de «Referendum's Clausule,» noch met een verklaring, dat het van dringenden aard is, voorzien. Zeker is deze onthouding uit een diplomatisch oogpunt wel te begrijpen en te billijken, of zij correct verdient te heeten is iets anders.

Zeker vallen verdragen niet onder het begrip van Bondswetten of Bondsbesluiten, deze zijn eenzijdige, geene tweezijdige rechtshandelingen. Ook is het waar, dat sommige kantonale grondwetten voor de bekrachtiging van verdragen, zoo met andere Kantons (Concordaten), als met vreemde regeeringen, de goed- of afkeuring door het Referendum of, waar nog de Landsgemeinde bestaat, door Volksstemming voorschrijven. Volgens art. 9 der Bonds-Constitutie toch hebben de Kantons bij wijze van uitzondering het recht behouden om onderling of met vreemde Staten tractaten te sluiten omtrent oeconomische onderwerpen, of omtrent betrekkingen, die uit nabuurschap voortspruiten, of omtrent politiezaken. Daar nu de Bonds-Constitutie hiervan niet gewaagt, kan men allicht besluiten, dat zij deze nadere goedkeuring uitsluit. Doch hiertegen valt op te merken, 1°. dat de ratificatie van een tractaat door de Bondsvergadering wel beschouwd kan worden als een besluit van een, voor het Bond, algemeen verbindenden aard, als een besluit, dat une portée générale bezit; en ten 2°. dat bij tractaten ook zoodanige belangen van ingezetenen betrokken kunnen zijn, als die, naar de Grondwet of het gebruik, bij de wet geregeld moeten worden: men denke aan handelstractaten, verdragen over het verkeer, over de rechtspraak, over het optreden van vennootschappen, over tarieven van in- en uitvoer enz. enz. En dit 2°. argument is te gewichtiger, daar art. 113 der Bonds-Constitutie aan behoorlijk geratifieerde tractaten volstrekt verbindende kracht toekent, ook door de rechterlijke macht te eerbiedigen, zelfs bij vermeenden strijd van hun inhoud met grondwettelijke bepalingen. De praktijk vat het nu eenmaal anders op, zooals het schijnt, ter wille der internationale verhoudingen. Maar uit het oogpunt der Bondsverhoudingen kan uit deze praktijk een andere ernstige

moeilijkheid ontstaan. Volgens de praktijk van art. 10 der Bonds-Constitutie, kunnen de Tractaten der bijzondere Kantons ook door bemiddeling van de Bondsvergadering gesloten worden, zoo kon het gebeuren, dat een door het Eedgenootschap voor een Kanton, dat voor concordaten en verdragen het Verplicht Referendum heeft, zooals b.v. in Graubünden, gesloten staatsverdrag met een vreemde regeering, nog volgens recht aan het Referendum van dat Kanton onderworpen zou kunnen worden, terwijl aan den anderen kant het Bondsbesluit, waarbij geratifieerd is, nu eenmaal als afdoende aan het Referendum onttrokken beschouwd wordt. Tot nog toe heeft zulk een conflict zich niet voorgedaan, maar ondenkbaar is het geenszins. Wilde men zulk een gevaarlijke tegenstrijdigheid voorkomen, dan zou het veilig zijn, dat vóór het sluiten of het ratifieeren van het tractaat, de betrokken Kantonale Raad het besluit nam om de Bondsregeering tot het volvoeren van deze internationale handeling te machtigen, en dat *dit* besluit alsdan aan het Kantonale Referendum onderworpen werd; dan was de Bondsregeering verzekerd later geen zwarigheden te ontmoeten. Wellicht kan ook eenmaal een dergelijk stelsel van voorafgaande machtiging ten aanzien der internationale overeenkomsten van het Bond in het algemeen worden ingevoerd bij aangelegenheden, die gelijk onze Grondwet het formuleert, wettelijke rechten betreffen. Of intusschen deze grondwettig consequente handelwijze de internationale verhoudingen van het Bond tegenover andere Staten niet zou bemoeilijken, durf ik niet tegen te spreken, evenmin als ik zou durven beweren, dat de groote menigte altijd juist over het nut van internationale regelingen zou kunnen oordeelen.

Volgens de letter der wet heeft de Bondsvergade-

ring het recht niet om uit eigen beweging, de door haar uitgevaardigde wetten en besluiten aan het volk ter stemming voor te leggen. Daardoor zouden zij immers de verantwoordelijkheid voor de uitgevaardigde wet of het besluit voor een deel van zich afschuiven, en ook zou het strijdig zijn met den aard van het Facultatief Referendum, hetwelk eigenlijk slechts een soort van contrôle van het volk is over de wetgevende macht. Echter trachtte men in 1878, bij de beraadslagingen over de tegemoetkoming aan den Gotthardspoorweg, een tegenovergestelde meening ingang te doen vinden, doch dit gelukte niet. Deze bevoegdheid bestaat echter in zeer vele Kantons.

Ten slotte kunnen wij hier nog opmerken, dat de kosten, die bij het gebruikmaken van het Referendum, door de bekendmaking van de betreffende wet veroorzaakt worden, tamelijk hoog zijn, daar zij bij iedere stemming over eedgenootschappelijke wetten of besluiten tusschen de fr. 10,000 en fr. 20,000 beloopen.

SLOTBESCHOUWINGEN.

Dat over de voor- en nadeelen, van zulk een niet minder nieuwe dan ingrijpende instelling, als het Referendum, de meeningen nog al uiteenloopen en een juiste, onpartijdige, alomvattende oordeelvelling bijzonder moeilijk geacht moet worden, zal wel niemand betwijfelen. Dat van den schrijver van dit proefschrift zulk een beoordeeling verwacht wordt, is inderdaad niet aan te nemen. Wel meen ik dit geschrift niet te mogen besluiten, zonder kortelijk aangegeven te hebben, tot welke opvattingen deze Zwitsersche instelling van Staatsrecht bij anderen aanleiding heeft gegeven. Onmogelijk toch is het, de oogen te sluiten voor de gevolgen, die in onzen democratisch gezinden tijd de invoering en de toepassing eener Volksstemming over wetten en algemeen geldende besluiten, zij het ook binnen het beperkte terrein van het Zwitsersche Bond, op den gang en de ontwikkeling van de staatsrechtelijke instellingen hebben kan, hebben moet.

Allereerst willen wij nu vermelden, welke moeilijkheden, het beginsel in het midden gelaten, de toepas-

sing van het Referendum in Zwitserland heeft veroorzaakt en welke middelen tot wegneming of vermindering er van zijn voorgesteld.

Ten eerste moeten wij opmerken, dat, gelijk wij reeds in § 4 van Hoofdstuk II zeiden, de Bondswetten en Bondsbesluiten, die aan het Referendum onderworpen moeten worden, zonder eenige verklaring of Memorie van Toelichting aan de Volksstemming onderworpen worden, terwijl zij toch dikwijls in de Raden met een omvattende Memorie van Toelichting in beraadslaging gebracht worden, en ook de regeeringen in de Kantons meestal een nadere verklaring voegen bij de kantonale wetten en besluiten, waarover de bevolking hunner Kantons te stemmen heeft. Daar nu geen stenografen de verhandelingen van de Eedgenootschappelijke Raden opschrijven en zelfs niet het zeer beknopt opgestelde protocol er van openbaar gemaakt wordt, zoodat men omtrent het aldaar behandelde slechts officieuse mededeelingen ontvangen kan, kunnen de stemgerechtigde burgers zich alleen door de voorstellingen der vrije, maar natuurlijk ook niet steeds onpartijdige pers en door de publicaties der verschillende partijen omtrent den zin en omvang van de wet of van het besluit, over welks aanneming of verwerping zij te beslissen hebben, op de hoogte stellen.

Om nu aan dit bezwaar tegemoet te komen, wordt er van vele zijden op aangedrongen, om de wetten en besluiten, die aan de Volksstemming onderworpen moeten worden, van een officieele verklaring er van te voorzien, zooals b.v. reeds sedert lang in Graubünden het geval is, alwaar zij gewoonlijk uit een historisch deel, dat de aanleiding tot de wet of het besluit, benevens het doel er van bevat, en een praktisch deel bestaan, dat de gronden, die in de wetgevende vergadering er voor en tegen ingebracht zijn, met groote onpartijdigheid uit elkaâr

zet, en daarbij de aanbeveling der aanneming meer doet doorschemeren, dan uitspreekt.

Bij de Volksstemming, op 25 October 1885, over de wet omtrent de fabricage en verkoop van gedistilleerde dranken, hetgeen zonder twijfel een grondwetsherziening was, zag de Bondsraad zich gedrongen, om een verklaring, van hetgeen ter stemming voorgelegd werd, er bij te publiceeren.

Er zijn ook pogingen in die richting in de beide Raden van het Eedgenootschap gedaan. Zoo had de Stenden-Raad het volgende besluit genomen: «*Wanneer een Bondswet of Bondsbesluit, volgens art.* 89 *der Bonds-Constitutie, aan de Volksstemming onderworpen moet worden, dan moet telkens met de wet of het besluit, bij de bekendmaking er van voor de stemming, een officieele, zakelijke, kort en duidelijk opgestelde verslaggeving van de gronden, die de* Bondsvergadering *tot de aanneming van de wet of het besluit bewogen hebben, verbonden worden. In den regel is de* Bondsraad *belast om deze verslaggeving op te stellen en te onderteekenen. In alle gevallen behouden de beide Raden het recht, om bij de beraadslaging over een wet bij uitzondering te beslissen, dat een commissie uit hun midden het verslag zal opstellen. In dit geval kiest ieder Raad een gelijk getal afgevaardigden, die het verslag gemeenschappelijk opstellen en onderteekenen moeten. Dit besluit treedt terstond in werking.*» De Nationale-Raad keurde dit besluit niet goed. Op 11 December 1885 werd echter ook daar een motie in dezen geest verworpen. Het voorstel ter verwerping ging uit van de afgevaardigden van Genève, Nidwalden en Uri. De vertegenwoordiger van Nidwalden verlangde eventueel een onpartijdige redactie van het verslag.

Een andere moeilijkheid bij de toepassing van het Referendum, met name van het Facultatief Re-

ferendum, is de verzameling van handteekeningen, vereischt voor de aanvraag van dit soort van Referendum. Zooals wij reeds in § 4 van hoofdstuk II opgemerkt hebben, moet, volgens de wet van 17 Juli 1874, de aanvraag om Bondswetten en Bondsbesluiten met goed gevolg aan het Referendum te kunnen onderwerpen, door middel van een of meer requesten geschieden, die gezamenlijk door minstens 30000 stemgerechtigde Zwitsersche burgers onderteekend moeten zijn, en die aan den Bondsraad gericht moeten worden, en waaronder ieder slechts zijne eigen handteekening mag plaatsen, die door de overheid van de Gemeente, waarin de onderteekenaar zijn politieke rechten uitoefent, gelegaliseerd moet worden. De Bondsraad vond het nog noodig om deze bepaling nader te verklaren door een verordening van 2 Mei 1879, waarin gezegd wordt, dat zelfs niet met toestemming van een derde, of in opdracht van hem, voor hem mag onderteekend worden, en dat ook de besluiten van geheele Gemeenten of vergaderingen niet geldig zijn, maar dat ieder burger persoonlijk moet onderteekenen. Wanneer het blijkbaar is, dat verscheiden handteekeningen van één hand afkomstig zijn, dan worden, bij de optelling van het aantal, allen op één na geschrapt. De legaliseering van de overheden der Gemeenten mag zich aan het einde eener geheele lijst bevinden, en ook die personen insluiten, die met een kruisje geteekend hebben; echter moet dan de legaliseering het aantal handteekeningen, waarvoor ze geldt, uitdrukkelijk aangeven, en daarbij moet verklaard worden, dat al deze burgers stemgerechtigd zijn en hun stemrecht in de Gemeenten van de legaliseerende overheidspersonen uitoefenen. Waar zulk een getuigenis ontbreekt, worden de betrekkelijke handteekeningen ongeldig.

Niettegenstaande deze voorzorgsmaatregelen gebeurt

het dikwijls, dat een groot aantal van handteekeningen, om de een of andere reden, van onwaarde moet verklaard worden. Een van de groote bezwaren hierbij is het teekenen met een kruisje, door hen, die de schrijfkunst niet machtig zijn; echter sluit, zooals wij reeds in § 4 van hoofdstuk II zeiden, de Bonds-Constitutie hen, die niet kunnen schrijven, niet van het stemrecht uit, en daarom moest de Bondsraad zulk een beperking, waar men in enkele Kantons beproefde ze in te voeren, opheffen. Dit had b.v. plaats in Tessin in 1885, toen de regeering van dit Kanton 642 van zulke kruisjes, bij de aanvraag om een wet aan de Volksstemming te onderwerpen, ongeldig wilde verklaren. De Bondsraad vernietigde dit besluit, daar de constitutioneele wet van Tessin over het Referendum van het jaar 1883, geen dusdanige beperking bevat.

Ook is de vraag wel gedaan, of handteekeningen, die met potlood geschreven zijn, geldig zijn, hetgeen toestemmend beantwoord is.

Het verzamelen van handteekeningen door commissies van de verschillende partijen, door middel van allerlei kunstmatige opwekkingen van het politieke leven, en zelfs door hiervoor betaalde agenten, is ook een groot misbruik. Niet zelden toch worden die agenten, als echte colporteurs voor iedere handteekening, die zij verschaffen, betaald. Ja sommige partij-hoofden wilden wel in iedere Gemeente vaste commissies vormen, die dan telkens voor de bezorging van het gevorderde stemmencijfer zouden zorgen. Daar dit alles geld kost, wordt de zege ook van de middelen afhankelijk, die een of andere partij er voor over heeft en kan hebben. Om dergelijke misbruiken te weren, werd al het denkbeeld geopperd, alle kosten van voorbereiding voor rekening van den Staat te nemen. Anderen meenden zelfs zóóver te moeten gaan om in te

voeren, dat de plaatselijke autoriteiten reeds op verlangen van enkele, ja van één enkelen burger, voor een oproeping en uitnoodiging zouden moeten zorgen. Van deze plannen, wier doelmatigheid ook al niet boven bedenking is verheven, is nog niets gekomen.

Omgekeerd laat het zich denken, dat menigeen ten gevolge van maatschappelijke afhankelijkheid, om stoffelijke belangen, om familieverhoudingen of uit allerlei andere min of meer geldige beweegredenen van vrees, zijn naam onder een verzoekschrift om Volksstemming schroomt te plaatsen. Met deze bedenking staat de volgende maatregel in verband.

Naar aanleiding van het verzamelen van handteekeningen om een Bondsbesluit, over het aanstellen van een Secretaris bij het Departement van Binnenlandsche zaken voor het schooltoezicht, aan het Referendum te onderwerpen, werd in de Bondsvergadering een voorstel gedaan, om de handteekeningen zooveel mogelijk geheim te houden, door ze alleen aan de betrekkelijke overheden ter onderzoeking en controleering voor te leggen en ze niet onder de oogen van het publiek te brengen. Hierdoor wilde men voorkomen, dat de onderteekenaars in de dagbladen wegens hun deelneming aangevallen werden.

Thans zullen wij trachten na te gaan wat er alzoo, door de voor- en tegenstanders er van, omtrent het Referendum, met betrekking tot de instelling zelve en haar beginselen, gezegd wordt. De argumenten der voorstanders zijn o. a. de volgende:

't Maakt de wetgeving populair bij het volk, daar het zelf medewerkt aan de totstandbrenging er van. Verder zijn de Wetgevende-Lichamen genoodzaakt om de wetten duidelijk en kort te redigeeren, opdat zij gemakkelijk door eenieder begrepen kunnen worden, en geen lange toelichting noodig hebben. Ook leert het volk de wetten

er beter door kennen, want daar ieder stemgerechtigde burger van de aan de Volksstemming te onderwerpen wet of van het besluit een exemplaar ontvangt, krijgt hij daardoor langzamerhand een geheele verzameling van wetten en besluiten. Het is ook een zeer goed opvoedingsmiddel voor het volk, want 't politieke leven en de vaderlandsliefde worden er meer door opgewekt, en daar al de burgers opgeroepen worden om deel aan de wetgeving te nemen, wordt het gevoel bij hen ook meer levendig, dat zij tot den Staat behooren, en zij krijgen ook meer het besef van medeverantwoordelijkheid voor de goede regeling van 's lands zaken. Bovendien is het 't beste middel om na te gaan, hoe de meerderheid van het volk denkt over gewichtige vraagstukken, en daarom wordt er door de Volksstemmingen een einde gemaakt aan den strijd tusschen de verschillende partijen. Daar er geen sprake kan zijn, om bij ontevredenheid over de wetgeving, de totstandkoming er van aan een bepaalden stand te wijten, daar alle standen er toe medegewerkt hebben, is het ook een goed middel tegen revolutie. Het noodzaakt ook de hoogere standen, om in een bestendige aanraking te blijven met de lagere volksklassen, hetgeen voor beide partijen goed en leerrijk is.

De tegenstanders er van voeren o. a. het volgende er tegen aan:

Het volk is niet in staat om over het nut en de noodzakelijkheid van de wetten te oordeelen, daar den meesten menschen, door de zorg om in hun onderhoud te voorzien, geen tijd wordt gegund, zich in een studie er over te verdiepen. Het zwaartepunt van beslissing wordt verplaatst van de verantwoordelijke Wetgevende Lichamen naar het, als Souverein, onverantwoordelijke volk. De groote volksmassa staat sterker bloot aan misleiding of aan verleiding van den kant van kwaadwillige of verblinde

volksleiders; de stemmende burgers behoeven van hun stem geen rekenschap te geven en handelen daarom dikwijls zonder zich die rekenschap zelven af te vragen. Het is dus mogelijk, dat de volksstemming wel eens het resultaat is van waan en zelfbedrog. Tegen al die gevaren bestaan bij een eindbeslissing door de Vertegenwoordiging veel vaster waarborgen. En nu kan het Referendum juist de Vertegenwoordiging bederven. Het kan n.l. gebeuren, dat de Wetgevende Lichamen, door herhaalde afstemming van hun ontwerpen ontmoedigd, er naar streven zullen om de meerderheid van het stemgerechtigde volk ter wille te zijn.

Om aan het bezwaar, dat het volk geen genoegzame kennis heeft van vele door wetten te regelen onderwerpen, tegemoet te komen, wordt van de zijde van de voorstanders het volgende aan de hand gedaan.

Men zou de Vertegenwoordiging door de Constitutie de verplichting moeten opleggen, om hun kiezers telkens, tusschen de eerste en tweede lezing van een wet in den Raad, over de aanleiding er toe en den inhoud en het doel er van, zoowel als omtrent hun persoonlijke meening er over te onderrichten. Men zou dan ook het bezoeken dier vergaderingen voor de kiezers verplichtend moeten stellen.

Vrijwillige uiteenzettingen van hunne politieke gevoelens door de vertegenwoordigers, hebben nu toch reeds zeer dikwijls plaats. In iedere vereeniging, commissie of conferentie, waar door een besluit nieuwe regelingen getroffen worden, gaat een bespreking van de te regelen zaak vooraf, slechts de discussie over een wetsvoorstel, voordat het aan het Referendum onderworpen wordt, is nergens door de wet geregeld, hier wordt alles aan de stemgerechtigde burgers overgelaten. Overal bestaat er tusschen de aangestelden en hen, die de opdracht geven, de plicht om zich te verantwoorden en rekenschap te

geven, slechts op de vertegenwoordigers rust deze verplichting niet, en dus ontbreekt alle controleering over hen; het voorgestelde zou daar nu in voorzien. De wetgeving zou er een verbetering door ondergaan. daar het volk er een grooter aandeel aan zou nemen, want alle stemgerechtigden zouden omtrent ieder voorstel onderricht worden. Niemand kan ook een voorstel beter toelichten, dan de vertegenwoordiger, die bij de eerste lezing gelegenheid gehad heeft, om een overzicht te krijgen over al wat er onder valt en er zich een zelfstandig oordeel over te vormen. Door discussies, die geopend zouden moeten worden na de toelichting van den vertegenwoordiger, zou het voor en tegen der wetsvoorstellen goed aan den dag kunnen komen, en het volk zou er zich ook een zelfstandig oordeel over kunnen vormen. De argumenten er tegen zouden ook veel minder heftig zijn dan nu in de dagbladen, want wanneer iemand tegenover zijn tegenstander staat en terstond zijn antwoord afwachten moet, zal hij meer op zijn woorden letten. Indien verder de openbare besprekingen, door de stemgerechtigde burgers, tusschen de beide lezingen in plaats hebben, wordt hun de gelegenheid gegeven om een werkdadig aandeel aan de wetgeving te nemen, daar zij dan gelegenheid hebben, om hun oordeel over het ontwerp uit te spreken, en veranderingen en verbeteringen voor te stellen, en dit zal dikwijls voor de vertegenwoordigers een goede wenk zijn, die zij zich bij de tweede lezing ter harte kunnen nemen. De vertegenwoordigers zullen er ook meer door in voeling komen met het volk en de wenschen er van beter leeren kennen. Ook zal door de invoering van deze regeling de vertegenwoordiging tot een ernstiger arbeid gedwongen worden, want daar ieder lid geroepen zal worden, om het ontwerp in het openbaar te bespreken en het tegen een mogelijke oppositie te verdedigen,

zal hij genoodzaakt zijn meer zelfstandig te denken, en minder aan den leiband van een partij te loopen, en daardoor zullen de wetsontwerpen met meer voorzichtigheid in de Raden behandeld worden. Ook leeren de burgers door de voorgestelde regeling hun vertegenwoordigers beter kennen, daar deze genoodzaakt zijn omtrent iedere zaak hun meening bloot te leggen, en dit kan nu zeer goed dienst doen, om bij latere verkiezingen, de zoodanigen uit den Raad te verwijderen, die beneden hun taak blijken te staan.

Hier tegen kan men nu weder inbrengen, dat die toelichting der wetsontwerpen door de vertegenwoordigers eenzijdig zal zijn, want zij zullen aan hun kiezers meestal slechts hun persoonlijke meening meêdeelen. Ook het verplichte bezoeken der vergaderingen zou denkelijk wel niet aan het doel beantwoorden, nl. om de burgers omtrent doel en strekking der voorgelegde wetten en besluiten te onderrichten, want men kan de menschen wel door boeten of andere straffen dwingen om te verschijnen, doch niet om met aandacht te luisteren en de zaken te begrijpen.

Wij kunnen verder nog opmerken, dat, daar het volk slechts met ja of neen kan stemmen over de voorgelegde wetten en besluiten, het licht wegens eenige punten er in, die er niet aan bevallen, de geheele wet of het geheele besluit zal afstemmen, want over het algemeen zal het te weinig ervaring hebben om, zooals een parlementaire vergadering, die geen recht van amendement heeft, te kunnen nagaan, of het voordeel van een wet het nadeel er van overtreft. Doch het volk het recht te geven om de voorgelegde wetten en besluiten te amendeeren, is een onmogelijkheid, want daartoe zou het in een vergadering bijeen moeten komen, doch dit gaat niet wegens de uitgebreidheid van het land en door de grootte der

bevolking, bepaaldelijk niet voor het Bonds-Referendum; en als men het volk het recht gaf om in de verschillende Gemeenten amendementen voor te stellen, dan zou men licht een geheele staalkaart er van krijgen, die onmogelijk in al haar kleuren door de Raden behandeld zoude kunnen worden. Deze onmogelijkheid om het volk het recht van amendement te geven, vermindert, volgens de tegenstanders, zeer het belang van het Referendum.

Tusschen deze verschillende meeningen waag ik het niet een beslissing uit te spreken. Slechts uit den mond van iemand, die aan een uitgebreide en juiste kennis der hedendaagsche maatschappelijke instellingen en staatkundige neigingen een scherpzinnigen blik paarde op de gevolgen, die staatsrechtelijke hervormingen in alle richtingen kunnen uitoefenen, zou zulk een oordeelvelling eenige waarde kunnen hebben. Niet in een academisch proefschrift, veeleer in een gedenkschrift van een ervaren staatsman of in het gewrocht van een diepdenkend wijsgeer mocht zulk een beslissing worden tegemoet gezien. Maar is zelfs voor mannen van die begaafdheid en die ervaring de tijd tot oordeelen reeds aangebroken?

Daar over het algemeen al de volksrechten van Initiatief en Referendum sedert een betrekkelijk korten tijd in de meeste Zwitsersche Kantons ingevoerd zijn, en het Facultatief Referendum pas sedert April 1874 in het Eedgenootschap, kan men moeilijk een bepaald oordeel over de werking er van uitspreken. Zwitserland is, zooals Dr. E. D. Pijzel het in zijn opstel, «Democratische Proefnemingen,» in De Gids van Januari 1887, bladz. 54, uitdrukt, het proefveld van de Democratie. Mocht ook op den duur het Referendum in het Zwitsersche Eedgenootschap en in de Kantons goed voldoen, dan zou men toch daar nog niet uit op moeten maken, dat het ook geschikt is

voor andere landen, want in Zwitserland is het volk reeds sedert lang aan zelfbestuur gewend.

Ook ter vergelijking met andere overeenkomstige instellingen in andere Staten ontbreekt de stof: onmiddellijke beslissing over invoering of afschaffing van staatsrechtelijke voorschriften door het Volk wordt in de hedendaagsche staten, behalve in Zwitserland, niet aangetroffen. Het is wel waar, dat, indien men de parlementaire instellingen bij ons en in andere constitutioneele landen nagaat, men wellicht opmerken zal, dat er een instelling is, die ook als een uitoefening der Volks-souvereiniteit, als een volksbeslissing over gewichtige landsaangelegenheden te beschouwen is; deze instelling is n.l. Kamer-Ontbinding. Dit is echter slechts schijnbaar zoo, want Kamer-Ontbinding is het recht van de Kroon, om te onderzoeken of de Kamers wel inderdaad nog het karakter van Volksvertegenwoordiging bezitten; het is echter geen beroep op de kiezers, want van hen wordt niet de beslissing van deze of gene quaestie gevraagd, maar alleen of de bestaande vertegenwoordiging nog altijd de uitdrukking is van hunne staatkundige meening. Het is wel niet te loochenen, dat toen in 1848 de Regeering voorstelde het ontbindingsrecht in de Grondwet op te nemen, zij in haar Memorie van Toelichting gewaagde van: «*de beslissing van een strijd tusschen het Gouvernement en één of beide Kamers der Staten-Generaal, een strijd van dien aard, dat óf het Gouvernement, óf de Vertegenwoordiging behoort te wijken.*» Ja, één van de leden der Eerste Kamer beschouwde de ontbinding zelf «*als een stap op den weg der Volksregeering.*» En de Minister van Justitie werkte deze denkbeelden verder uit, toen hij de hier nieuwe instelling aldus toelichtte: «*Ik stel het geval dat de* Koning *eén voorstel aan de Kamers doet in overeenstemming met het eenparig gevoelen van al zijn **Ministers**.*

Dit voorstel wordt buiten de regeering van vele zijden ondersteund; maar nu besluit een der Kamers met een meerderheid van één of twee stemmen anders, en dan zal de Koning *moeten bukken. Uitkomst is er niet, maar volgens de tegenwoordige voorstellen zal dat anders wezen. Nu wordt de weg geopend om tot een goed einde te komen: nu zal er een nieuwe Vertegenwoordiging gevraagd kunnen worden; men zal dus de Natie inlichten omtrent de redenen waarom de* Koning *zijn voorstel deed, en op die redenen bij de nieuwe Vertegenwoordiging nader kunnen aandringen.»* 1)

Het is intusschen de vraag, of die voorstelling juist is, of het begrip van het in 1848 hier ingevoerde staatsrechtelijk instituut van Ontbinding richtig is geconstrueerd? En dan scharen wij ons aan de zijde van Professor Buijs, die dit bepaald loochent. De Grondwet (zoowel die van '48 als die van '87) 2) beveelt de kamerleden te stemmen «*zonder last van of ruggespraak met hen, die benoemen*;» dus zijn de gekozenen niet aan hun kiezers gebonden, in hunne beslissing, evenmin als de Koning, na een ontbinding, aan de beslissing der nieuwe Kamers gebonden is. Ook is het niet onbelangrijk op te merken, dat de Grondwet inderdaad niet voorschrijft de kiezers met de beweegredenen der ontbinding bekend te maken.

Ontbinding tengevolge van een voorgenomen Grondwetsherziening, nadert het Referendum eenigszins meer, want de Kamers, die de voorgestelde verandering in de Grondwet te overwegen hebben, hebben geen van beiden het recht van amendement op de voorgestelde her-

1) Voorduin, pag. 176—178.

2) Art. 86 in de Grondwet van 1887 (= art. 82 in de Grondwet van 1848).

zieningswet, en als nu de kiezers, nadat de wijzigingsvoorstellen op de Grondwet afgekondigd en aldus hun bekend zijn geworden, dezelfde afgevaardigden herkiezen, die de genoemde wet voorgesteld hebben, bestaat er veel kans, dat zij nu er niet tegen zullen stemmen; en omgekeerd indien de meerderheid der kiezers tegen de herziening is, zullen zij andere afgevaardigden kiezen, die zij meenen, dat met hun gevoelens overeenstemmen. — Merkwaardig is het intusschen, dat bij de toelichting van deze soort Kamer-Ontbinding de regeering in 1848, aanvankelijk niet redeneerde uit het beginsel van Volksbeslissing, maar als grond opgaf, «*dat een wijziging in de Grondwet dermate belangrijk moet worden geacht, dat de Natie kan verlangen, dat dusdanige verandering worde onderzocht en overwogen door mannen, die minder of niet gehecht zijn aan het vroegere.*» Eerst later, bij de nadere gedachtenwisseling, wees zij op de noodzakelijkheid, «*dat de wil des volks zich verklare*,» en «*dat het hier aankwam, om den wil des volks te doen uitkomen.*» 1) Ook in dit geval zijn nu echter de vertegenwoordigers volstrekt niet aan hun kiezers gebonden en blijven zij gerechtigd, bij veranderd inzicht, ook anders te stemmen dan van hen verwacht werd, terwijl ook de Koning steeds zijn goedkeuring aan de herziene Grondwet onthouden kan. Gaarne geven wij toe, dat die afwijkingen zeer zeldzaam zullen zijn, en dat bij een ontbinding ter zake van Grondwetsherziening, dus inderdaad het volk, n.l. het kiesgerechtigde deel, over het al of niet tot stand komen der herziening voldoende beslist. Doch merken wij te dezen aanzien op, dat wij hier dus met een soort volkskeuze voor een bijzonder en altijd betrekkelijk zeld-

1) Voorduin, pag. 510—513.

zaam geval te doen hebben. Tevens willen wij hier de opmerking niet terughouden, dat bij dergelijke Ontbinding de kiezers in de zeer moeilijke omstandigheid komen, om over de wenschelijkheid van de herziening in haar geheel, bij de nieuwe keuze te oordeelen, en dat zij dus wel eens vroegere afgevaardigden zullen herkiezen, wier stem in de ontbonden Kamers uitgebracht over één of meer der onderscheiden herzieningsvoorstellen, met hun zienswijze niet overeenkomt en omgekeerd. Daar de kiezers nu geen opdracht geven kunnen, moeten zij dus altijd veel aan de afgevaardigden overlaten.

Even als in ons land, is in alle constitutioneele Staten van het vasteland, het Ontbindingsrecht uit het Engelsche staatsrecht overgenomen; en is deze instelling, oorspronkelijk enkel een prerogatief van de Kroon, werkelijk een middel geworden, waardoor van de zijde des volks in buitengewone omstandigheden een invloed op het staatkundig beleid wordt uitgeoefend, op uitnoodiging der Regeering. Intusschen is het niet mogelijk om op grond van het bestaan dezer instelling of naar aanleiding der toepassing er van een gevolgtrekking af te leiden voor de mogelijkheid of de doelmatigheid van het invoeren van een Referendum, of iets daarmeê overeenkomend. — Immers de Kamer-Ontbinding roept het gevoelen der kiezers in, nu wel ook ter beslechting van een geschil tusschen de Regeering en Vertegenwoordiging, maar noodigt hen toch enkel en alleen uit om afgevaardigden te kiezen, niet om zelven te beslissen. De gekozen afgevaardigden nu zijn, wij zagen het, eenmaal gekozen, vrij in hun oordeel en beslissing. Maar ook reeds bij het verkiezen zullen de kiezers vaak niet alleen op het aanhangige vraagstuk letten, maar ook de verdiensten van den candidaat in het algemeen in aanmerking nemen, vooral wanneer hij lid van het ontbonden parlement was.

Tot op zekere hoogte zullen zij verstandig doen, om daarop te letten, daar het nieuw samengestelde staatslichaam, en dit is inderdaad een omstandigheid die tusschen het oordeel der kiezers bij ontbinding en de Referendum-stemming een belangrijk onderscheid schept, niet enkel en alleen over de aangelegenheid, die tot het conflict aanleiding gaf, heeft te beslissen, maar verder regelmatig als Vertegenwoordigend College gedurende de zittings-periode blijft voortbestaan. Zelfs bij een Ontbinding ter Grondwetsherziening blijven bij ons de aldus gekozen Staten-Generaal, ook na de beslissing over de Grondwet zitting houden. Wel werd bij onze Grondwetsherziening in '48 door de regeering aanvankelijk voorgegesteld: «*na aanneming of afkeuring der veranderingen in de Grondwet, worden de Kamers ontbonden en aanstonds nieuwe verkiezingen bevolen.*» Dit voorstel stuitte echter af op het bezwaar, dat dan binnen betrekkelijk korten tijd twee ontbindingen der Staten-Generaal gebiedend waren voorgeschreven. 1)

Doch niet over de Ontbinding hebben wij hier te handelen. Het eenige, waarom wij deze instelling hier ter sprake brachten, is omdat wij poogden aan te toonen, dat, hoezeer de Ontbinding tot een buitengewone inmenging van het volk in de staatkundige aangelegenheden geeft, zij in aard en gevolgen hemelsbreed verschilt van de Volksstemming over wetsvoorstellen, van het Referendum.

1) Voorduin, pag. 504, 509—511.

BIJLAGE.

De volgende lijst geeft een overzicht van de gevallen waarin, sedert de aanneming van de herziene Grondwet, op 19 April 1874, tot 1 Januari 1887, het Facultatief Referendum op Bondswetten en Bondsbesluiten toegepast is.

STEMMINGEN OVER CONSTITUTIONEELE WETTEN.

DAG DER STEMMING EN ONDERWERPEN.	Geldige uitgebrachte stemmen.	VÓÓR.	TEGEN.
18 Mei 1879. Herziening van art. 65 van de Bondsgrondwet (over de doodstraf).	382073	200485	181588
31 October 1880. Herziening van art. 39 van de Bondsgrondwet (monopolie van bankbiljetten)	381225	121099	260126
30 Juli 1882. Bijvoeging bij art. 64 van de Bondsgrondwet (octrooien voor uitvindingen).	298274	141616	156658
25 October 1885. Herziening van art. 31 en 32 van de Bondsgrondwet (bereiding en verkoop van gedistilleerde dranken) .	387713	230250	157463

STEMMINGEN OVER ANDERE BONDSWETTEN EN OVER BONDSBESLUITEN.

DAG DER STEMMING EN ONDERWERPEN.	Geldige uitgebrachte stemmen.	VÓÓR.	TEGEN.
23 Mei 1875. Burgerlijke stand en huwelijk	418268	213199	205069
23 Mei 1875. Uitoefening van stemrecht en verkiesbaarheid (Wet van 24 December 1874), 1e ontwerp.	409846	202583	207263
23 April 1876. Wet op de bankbiljetten (van 18 September 1875).	313321	120068	193253
9 Juli 1876. Bijdragen wegens vrijstelling van militairen dienst (Wet van 23 December 1875), 1e ontwerp	341051	156157	184894
21 October 1877. (Wet op de fabrieken (van 23 Maart 1877)	352061	181204	170857
21 October 1877. Bijdragen wegens vrijstelling van militairen dienst (Wet van 27 Maart 1877), 2e ontwerp	351606	170223	181383
21 October 1877. Uitoefening van stemrecht en verkiesbaarheid (Wet van 28 Maart 1877), 2e ontwerp.	344787	131557	213230
19 Januari 1879. Subsidie aan de Alpenspoorwegen (Wet van 22 Augustus 1878)	394302	278731	115571
30 Juli 1882. Maatregelen tegen besmettelijke ziekten (Wet van 31 Januari 1882).	322367	68027	254340
26 November 1882. Uitvoeringswet van art. 27 van de Bondsgrondwet. (Instelling van een nieuw Departement van Algemeen Bestuur voor het onderwijs)	490149	172010	318139
11 Mei 1884. Bijvoeging van een art.			

DAG DER STEMMING EN ONDERWERPEN.	Geldige uitgebrachte stemmen.	VÓÓR.	TEGEN.
aan het Bondsstrafwetboek van 25 Februari 1853 (Wet van 19 December 1883).	361841	159068	202773
11 Mei 1884. Organisatie van het Departement van Justitie en Politie (Wet van 11 December 1883)	364645	149729	214916
11 Mei 1884. Opheffing der patentbelasting voor de handelsreizigers (Bondsbesluit van 11 December 1883)	363745	174195	189550
11 Mei 1884. Tegemoetkoming van fr. 10000 aan het gezantschap te Washington voor kanselarijkosten	357552	137824	219728



STELLINGEN.

I.

Het vruchtgebruik is volgens onze wet onvervreemdbaar.

II.

Die onvervreemdbaarheid spruit uit den aard van het vruchtgebruik voort.

III.

Opdat vruchtgebruik eindige ten behoeve van den eigenaar, is geen toestemming van dezen vereischt.

IV.

De kooper eener erfenis heeft volgens onze wet niet de hereditatis petitio.

V.

Ook jure Romano kwam deze actie den kooper der erfenis niet toe.

VI.

De kooper der erfenis heeft ook recht op den aanwas.

VII.

Ten onrechte brengt de Hooge Raad eene aanneming van werk met leverantie van materiaal tot de handelsdaden.

VIII.

Eene buitenlandsche naamlooze vennootschap moet ook hier zonder koninklijke goedkeuring als rechtspersoon erkend worden.

IX.

De zoogenaamde eenvoudige vrijwaring mag ook in ons recht niet beperkt worden tot die gevallen, waar een derde moet instaan voor een recht der procedeerende partijen, maar omvat in het algemeen de gevallen, waar een derde tot schadeloosstelling van een der partijen zou verplicht zijn.

X.

Het betwisten van den rechtstitel maakt den Kantonrechter niet onbevoegd kennis te nemen van een vordering, niet meer dan *f* 200 bedragende, ook al is dit het restant eener inschuld, welke vroeger meer dan *f* 200 heeft bedragen.

XI.

Het is niet mogelijk voor 't zoogenaamd voortgezette misdrijf één bepaald kenmerk aan te geven.

XII.

Terecht is aangenomen, dat voor de toepassing van art. 63 W. v. Strafrecht geen onmiddelijke opvolging van strafuitvoering noodig is.

XIII.

De uitzonderingen, die art. 410 en 418 W. v. Strafvordering bevatten op art. 69 en 75 W. v. Strafrecht, verdienen afkeuring.

XIV.

Na de invoering der gewijzigde Grondwet van 1887, kan er van een *Hertogdom Limburg* niet meer gesproken worden.

XV.

Een Koningin wordt door huwelijk niet meerderjarig.

XVI.

Van een besluit betreffende toekenning of weigering van pensioen, staat geen beroep open.

ERRATA.

Bladz.	4	regel	12	v.	b.	staat:	Schwijz	lees:	Schwyz.
„	30	„	11	„	„	„	regeling	„	regeering.
„	60	„	7	v.	o.	„	gekozene	„	gekozenen.
„	80	„	9	„	„	„	Nationale	„	Nationalen.


JF493
.S9B2
155341

